B130 390

30.2.44
4141
В130 390

Ал. Колычевъ.

# ПО ГОРОДСКИМЪ ВОПРОСАМЪ.

25406
Статистический Отдел Московск. Сов. Р. и Р. Д. БИБЛИОТЕКА
БИБЛІОТЕКА МОСКОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ УПРАВЫ.
Проверено 1935 г.
Московского БИБЛИОТЕКА ОБЛУНХУ

ИЗДАНІЕ
кн. маг. В. П. Анисимова.
СПБ.

2 экз.

ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
736824

Типографія И. Флейтмана, Спб., Казанская, 45

БИБЛІОТЕКА
МОСКОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ
УПРАВЫ.

# *Отъ автора.*

Предлагаемыя вниманію читателей статьи напечатаны были въ послѣдніе годы въ „Правѣ“ и „Московскомъ Еженедѣльникѣ“. Принадлежащіе перу практическаго работника и написанные по поводу постановки данныхъ вопросовъ на очередь, онѣ, естественно, разсматриваютъ вещи прежде всего съ точки зрѣнія опыта и ближайшихъ жизненныхъ потребностей.

Касаясь реформированія отдѣльныхъ отраслей городского самоуправленія, авторъ далекъ отъ мысли не видѣть за ними главной и неотложной реформы: реформы Городового Положенія 11 іюня 1892 г. въ сторону расширенія самостоятельности органовъ самоуправленія и избирательнаго права.

Но признавая за ней превалирующее значеніе, авторъ не склоненъ къ преувеличеннымъ ожиданіямъ возможныхъ послѣдствій ея. Какъ бы то ни было, фундаментъ всякаго дѣла—деньги, а сказанная основная реформа денегъ городамъ все равно не дастъ. На реформу финансовую, которая отвела бы мѣстнымъ органамъ самоуправленія больше простора въ изысканіи средствъ, надежды мало. Вотъ почему авторъ считаетъ не менѣе важнымъ снять съ городовъ сковывающія ихъ путы ввидѣ чрезмѣрныхъ повинностей и выдѣлить болѣе значительные города въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы и этимъ вопросамъ посвящаетъ свою книжку.

# Оглавленіе.


стр.

1. Города, какъ самостоятельныя земскія единицы . 1

2. Моимъ оппонентамъ:

I. По поводу рецензіи въ „Городскомъ Дѣлѣ“ . 34

II. На статью г. Лисенко въ „Московскомъ Еженедѣльникѣ“ . . . . . 44

III. На статью г. Сумарокова въ „Правѣ“ . . . 58

3. Къ реформѣ полиціи . . . . . 69

4. О желательныхъ измѣненіяхъ въ квартирной воинской повинности . . . . . 86

5. Экономическія путы земствъ и городовъ . . . . 108

# Города какъ самостоятельныя земскія единицы.

I.

Поставленный въ заглавіи вопросъ поднятъ былъ еще въ комиссіи, разсматривавшей проектъ городового положенія 1870 г. Московскій гор. голова кн. Черкасскій заявилъ въ ней о необходимости выдѣлить всѣ губернскіе города изъ уѣздныхъ земствъ, а столицамъ, кромѣ того, предоставить права земствъ губернскихъ. Свое мнѣніе князь подкрѣпилъ какъ соображеніями принципіальнаго свойства, такъ и фактическими данными, относящимися къ Москвѣ и Тулѣ. Иначе города—утверждалъ князь Черкасскій — „будутъ осуждены терпѣть постоянный недостатокъ въ средствахъ для удовлетворенія своихъ потребностей и на долгое время оставаться въ настоящемъ положеніи неустройства“. Предсказанія князя, какъ будетъ видно, подтвердились самымъ блистательнымъ образомъ... Мнѣніе его поддержано было и другими представителями городовъ въ комиссіи, а также частью членовъ-бюрократовъ, почему комиссія и согласилась съ приведенными

доводами. Не желая, однако, затягивать введенія городской реформы, что оказалось бы неизбѣжно, комиссія постановила ходатайствовать о представленіи министру внутреннихъ дѣлъ войти въ подробное обсужденіе вопроса о выдѣленіи большихъ городовъ изъ состава уѣздныхъ земствъ и въ дальнѣйшемъ поступить по установленному порядку. Государственный совѣтъ мнѣніемъ положилъ: „предоставить министру внутреннихъ дѣлъ войти съ надлежащими представленіями въ государственный совѣтъ о лучшемъ, по ближайшемъ соображеніи, устройствѣ городовъ, не исключая и столицъ, къ учрежденіямъ земскимъ“, на что 16 іюня 1870 г., одновременно съ утвержденіемъ городового положенія, и послѣдовало Высочайшее повелѣніе *). Въ силу этого, министромъ образованы были въ губернскихъ городахъ, подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ, особыя комиссіи для разработки вопроса о выдѣленіи губернскихъ городовъ изъ земствъ. Намъ неизвѣстно, какъ высказалась каждая отдѣльная комиссія; многія изъ нихъ дали отвѣты положительные, другія комиссіи настойчиво не созывались губернаторами **). Тѣмъ не менѣе, дѣло впередъ не подвинулось ни въ 70, ни въ 80-хъ годахъ, и земское и городовое положеніе 1890 и 1892 гг. оставили въ данной области все по старому.

*) Матеріалы, относ. до новаго устр. городовъ Имп., т. III, стр. 361 и слѣд.

**) Напр., въ Ярославлѣ комиссія созвана была лишь въ 1875 г.

Это не могло, конечно, успокаивать наши муниципалитеты, и они время отъ времени возобновляли свою старую пѣсню о выдѣленіи изъ земствъ. Увы! Министерство не слышало ихъ и упрямо молчало. Лишь въ 1894 г., всюду введя новое городовое положеніе, оно удосужилось отвѣтить нижегородской думѣ, что „такъ какъ вопросъ этотъ, имѣющій общее значеніе, другими городами до сего времени не возбуждался (!?), то изъ этого можно заключить, что необходимости въ разрѣшеніи его въ желательномъ для думы смыслѣ не представляется“.

Послѣ такой неостроумной министерской отписки ходатайства городовъ опять посыпались какъ изъ рога изобилія, заставивъ министерскихъ чиновниковъ снова взяться за перо. Но путнаго они, по обыкновенію, ничего не написали. Министерство разослало въ 1897 г. губернаторамъ циркуляръ, предлагавшій внести на обсужденіе городскихъ думъ вопросъ о выдѣленіи городовъ изъ земствъ и соображенія ихъ представить ему. Городскія думы ожили: собирались, писали, просили, но... возу все не было ходу. Въ „перепискѣ“ и „соображеніяхъ“ миновало еще одно десятилѣтіе, и вотъ теперь, наканунѣ 40-лѣтняго юбилея реформированнаго городского управленія, столь важный для горожанъ вопросъ вновь стоитъ на очереди.

Въ концѣ 1907 года министерство выработало соотвѣтственный законопроектъ, который въ началѣ 1908 года внесло на обсужденіе

совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. По поводу проекта мы выскажемся ниже, а сейчасъ отмѣтимъ лишь, что наша журналистика отнеслась къ данному вопросу, какъ и раньше, скептически. Мало того, она не обратила на него почти никакого вниманія, ибо въ ней еще съ давнихъ поръ укоренилось убѣжденіе, что городъ живетъ на счетъ земли, а потому надобности въ выдѣленіи большихъ городовъ, крупныхъ податныхъ единицъ земства, нѣтъ и что это просто „эгоистическія домогательства“ городскихъ буржуа.

Теперь, съ развитіемъ промышленности, желѣзнодорожнаго строительства и съ движеніемъ обезземеленнаго и малоземельнаго крестьянства въ города,—послѣдніе растутъ невѣроятно быстро. И населеніе ихъ далеко не являетъ собой только или по преимуществу самодовольныхъ буржуа различнаго калибра. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на городскихъ общественныхъ управленіяхъ лежитъ теперь не меньше, чѣмъ на земствѣ, очередныхъ, неотложныхъ задачъ какъ по части внѣшняго устройства и общественной санитаріи, такъ и соціально-экономическихъ. По одному этому, казалось бы, къ голосу городскихъ самоуправленій, хотя бы и далекихъ отъ совершенства, печати слѣдовало прислушаться, слѣдовало бы съ большимъ вниманіемъ вникнуть въ ихъ „печаль“, на которую они неустанно указываютъ въ теченіе 40 лѣтъ.

Намъ хотѣлось бы объективно разобраться въ томъ, однѣ ли „эгоистическія домогательства“ отдѣлаться отъ земскихъ сборовъ руководятъ

городскими самоуправленіями, какъ думаютъ нѣкоторые, или зависимость городовъ отъ земствъ дѣйствительно ставитъ серьезные тормазы развитію общественнаго хозяйства въ городахъ. И если послѣднее вѣрно, то намѣтить, при наличности какихъ условій города могли бы быть обособлены отъ земствъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо выяснить, въ какихъ юридическихъ взаимоотношеніяхъ стоятъ города и земства.

Ни городъ по отношенію къ уѣздному земству, ни земство къ городу не являются учрежденіями высшаго порядка. По своей компетенціи уѣздное земство (а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и губернское) и городское самоуправленіе одинаковы, за немногими исключеніями. Эти-то исключенія, распространяя распоряженія земства по нѣкоторымъ предметамъ мѣстнаго управленія на предѣлы городской территоріи, и создаютъ для него право обложенія въ свою пользу городскихъ недвижимостей. Широко пользуясь этимъ правомъ, земства, помимо немногочисленныхъ обязательныхъ повинностей, несутъ, однако, для удовлетворенія городскихъ, сравнительно громадныхъ, нуждъ очень немного расходовъ. Въ результатѣ оказывается, что большіе города уплачиваютъ значительныя суммы земскаго сбора, а въ возмѣщеніе его получаютъ очень мало. Сказаннымъ отчасти опредѣляется сущность стремленій городовъ: желая обособиться въ самостоятельную земскую единицу, города принимаютъ на себя тѣ обязательства

передъ государствомъ, какія несетъ теперь за нихъ земство. Но такъ какъ это связано было бы съ увеличеніемъ обязательныхъ повинностей городского населенія, то естественно, что города желаютъ воспользоваться тѣмъ правомъ самообложенія, какое предоставлено теперь земству.

На обязанности земства въ городской чертѣ лежитъ, во-первыхъ, содержаніе улицъ и дорогъ, которыми пролегаютъ почтовые тракты, и дорожныхъ на немъ сооруженій, во-вторыхъ—содержаніе и устройство домовъ для арестуемыхъ по приговорамъ городскихъ судей и земскихъ начальниковъ. При этомъ сенатскимъ разъясненіемъ обязанность земствъ въ отношеніи устройства дорогъ въ предѣлахъ городовъ значительно облегчена и даже, можно сказать, сведена на нѣтъ. Дѣло въ томъ, что въ болѣе значительныхъ городахъ мы видимъ обыкновенно мостовыя, земство же обязано содержать городскія улицы, коими проходятъ почтовые тракты, въ томъ состояніи, въ какомъ находится весь данный трактъ. Такъ какъ большинство дорогъ у насъ грунтовыя, а городскія улицы—мощеныя, то фактически земство и освобождается отъ дорожной повинности въ городахъ. Незамощенными остаются лишь улицы гдѣ-нибудь на выѣздѣ, на небольшомъ протяженіи, но на нихъ земствомъ, какъ и городскими управленіями, или не обращается вниманія вовсе, или тратится чрезвычайно мало. И всѣ послѣдствія ненормальныхъ взаимоотношеній своей тяжестью ложатся на ни въ чемъ неповинное населеніе. Для нѣко-

торыхъ отдѣльныхъ мѣстностей установлены обязательные для земствъ расходы на нужды городовъ и кромѣ сказанныхъ, какъ, напр., по тамбовской губерніи на городскія больницы и т. п. Въ остальномъ обязанности (но не права) земскаго и городского управленія, каждаго въ своей территоріи, почти тождественны, въ нѣкоторыхъ случаяхъ повинности городовъ даже шире земскихъ. Напр., съ 1901 г. земство освобождено отъ выдачи квартирныхъ денегъ чинамъ полиціи, на городахъ же повинность эта сохранилась, притомъ въ послѣдніе годы еще увеличилась, достигнувъ весьма значительныхъ размѣровъ: въ нѣкоторыхъ городахъ 20—30% всей расходной смѣты. По мѣрѣ введенія института земскихъ начальниковъ земство освобождалось, далѣе, отъ расходовъ на мировую юстицію *). Хотя расходовавшіяся на содержаніе мировыхъ учрежденій суммы взимаются и зачисляются въ земскій дорожный капиталъ, но города отъ этого выигрываютъ очень мало. Протяженіе почтовыхъ трактовъ въ предѣлахъ городовъ измѣряется въ нѣсколько верстъ, суммы же, падающія съ недвижимостей большихъ городовъ на образованіе дорожнаго капитала, достигаютъ $^1/_3$ и даже $^1/_2$ годовыхъ поступленій на этотъ предметъ. Наконецъ, содержаніе присутствій по воинской повинности и квартирныя деньги судебнымъ слѣдователямъ прежде также относились на счетъ земства, а теперь онѣ приняты на счетъ казны. Тя-

*) Но на столицахъ и Одессѣ расходъ этотъ сохраненъ.

желой обузой на городахъ лежитъ квартирная воинская повинность, которой земства не знаютъ, потому что на территоріяхъ уѣздовъ войска расквартировываются распоряженіемъ сельскихъ обществъ. Но обязанность земскихъ учрежденій вѣдать нѣкоторыя (какъ видно, очень немногія) дѣла въ предѣлахъ городскихъ поселеній создаетъ для земствъ весьма важное преимущество—право облагать сборомъ городскія недвижимости, и облагать не соразмѣрно сдѣланнымъ на городъ затратамъ, а на общемъ основаніи, по раскладкѣ. Въ результатѣ получалось слѣдующее. Земскаго сбора съ имуществъ г. Ярославля въ 1906 г. ожидалось 143 т. руб., тогда какъ съ земель уѣзда только 46 т. и съ промышленныхъ заведеній 66 тыс. руб. Первая сумма составляла 55,3% всѣхъ окладныхъ земскихъ сборовъ, вторая 19, третья 25,7% *). Съ имуществъ Нижняго-Новгорода взималось земскаго сбора въ 1897 г. 50 тыс. руб., а со всѣхъ прочихъ 24½ тыс. руб.; въ 1905 г. съ первыхъ 114 тыс. руб., со вторыхъ 45 т. р. **). Въ такомъ же положеніи находятся и многіе другіе города, и чѣмъ они значительнѣе, тѣмъ, абсолютно, роль ихъ въ земскихъ бюджетахъ выше. Но и средней величины города находятся не въ лучшихъ условіяхъ. Такъ, Вологда уплачивала земскаго сбора въ 1899 г. 23,3 тыс. р. или, 23% окладныхъ земскихъ сборовъ, а въ 1908 г. уже назначено съ нея 75,8 тыс. руб., составляющихъ 27%.

*) Изъ доклада Ярослав. город. головы мѣстной думѣ.
**) Изъ доклада думской комиссіи.

## II.

Приведенныя данныя обрисовываютъ, впрочемъ, только одну сторону взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ, вытекающую изъ дѣйствующихъ правовыхъ нормъ. Другая сторона заключается въ различіи правъ обложенія земствъ и городовъ. Города могутъ взимать оцѣночный сборъ не свыше 1% со стоимости или 10% доходности, земства же взимаютъ сборъ по раскладкѣ, т. е. разлагается на всѣ недвижимости города и уѣзда опредѣленная на основаніи расходной смѣты, въ предѣлахъ потребности, сумма. А такъ какъ и городское, и земское управленіе въ большинствѣ случаевъ пользуются однѣми и тѣми же оцѣнками, то въ результатѣ оказывалось вотъ что. Въ 1899 г. съ городскихъ поселеній 31 земской губерніи *) поступило земскаго сбора 3.786.000 руб., городского же оцѣночнаго лишь 2.668.000 руб., т. е. меньше почти на одну треть. По отдѣльнымъ губерніямъ и городамъ эти цифры еще болѣе разительны.

| | Слѣдовало съ городовъ: | | |
|---|---|---|---|
| | Земскаго сбора: | Оцѣночн. сбора. | Оцѣн. мен. на %% |
| Новгородской губ. (1899 г. . . . | 56.534 | 39.179 | 30% |
| Казанской „ „ . . . | 153.805 | 90.390 | 41% |
| Города Казани „ . . . | 125.908 | 75.032 | 40% |
| Саратовской губ. „ . . . | 177.436 | 84.960 | 52% |
| Города Саратова „ . . . | 90.801 | 43.637 | 51% |
| Нижняго-Новгорода (1907 г.) . . | 165.000 | 102.000 | 39% |
| Города Вологды „ . . . | 60.500 | 18.500 | 70% |

*) Безъ херсонской, московской и петербургской губ., т. к. столицы, Одесса и Кронштадтъ выдѣлены изъ уѣздныхъ земствъ.—Цифры взяты изъ „Свода свѣдѣній о каз., зем. и общ. сборахъ“, изд. д-та оклад. сбор.

Совсѣмъ иное дѣло въ неземскихъ губерніяхъ. Тамъ оцѣночный сборъ несравненно выше земскаго, и города могутъ шире удовлетворить нарастающія потребности. Беру наудачу изъ того же источника сѣверо-западныя губерніи (1899 г.).

| | Земскаго сбора. | Оцѣночн. сбора. | Оцѣночн, сб. болѣе зем. въ чис. разъ. |
|---|---|---|---|
| Лифляндская губернія . . . . . | 65.600 | 745.796 | 11 |
| Эстляндская „ . . . . . | 15.655 | 62.705 | 4 |
| Курляндская „ . . . . . | 26.250 | 137.958 | $5^1/_3$ |
| Гродненская „ . . . . . | 35.878 | 193.744 | $5^1/_2$ |
| Могилевская „ . . . . . | 14.960 | 69.796 | $4^1/_2$ |
| Городъ Вильна . . . . . | 26.280 | 140.756 | 5 |

Для большихъ и средней величины городовъ отрицательная сторона подчиненія земству не исчерпывается еще несеніемъ денежныхъ повинностей, не соотвѣтствующихъ тѣмъ благамъ, которыя даетъ земство, при матеріальномъ учетѣ ихъ. Тутъ есть другая сторона медали: подчиняясь земству, городское самоуправленіе лишается возможности развить самый вѣрный источникъ своихъ доходовъ, какова недвижимость. Поясню мысль примѣромъ. Городъ Вологда получаетъ (1907 г.) оцѣночнаго сбора со всѣхъ недвижимостей города 18.500 рублей, а мѣстное уѣздное земство—60.500 рублей, т. е. въ 3,3 раза больше. Тотъ и другой пользуются одной и той же оцѣнкой. Если бы городское управленіе, увеличивъ оцѣнку вдвое, намѣтило взять въ свою пользу 37.000, то земство получило бы уже 131.000. И въ такомъ положеніи стоятъ всѣ города. Въ этой

неурядицѣ, въ несовершенствѣ мѣстнаго обложенія и ненормальныхъ взаимоотношеніяхъ городовъ и земствъ и кроется причина низкихъ городскихъ оцѣнокъ, на которыя такъ часто раздаются жалобы; здѣсь же одна изъ причинъ неустроенности, финансовой запутанности, бѣдности нашихъ городовъ.

Извѣстно, что городскіе бюджеты питаются преимущественно пошлинами, сборами съ оброчныхъ статей, доходами отъ общественныхъ предпріятій и разными промысловыми налогами. Реальные налоги играютъ въ нихъ сравнительно ничтожную роль. Земство же, наоборотъ, главнымъ источникомъ обложенія имѣетъ недвижимость, т. е. питается реальными налогами, которые въ смыслѣ распредѣленія и взиманія представляютъ больше удобствъ, чѣмъ разношерстные, мелкіе сборы и пошлины, поступающіе въ пользу городскихъ поселеній. Для послѣднихъ возможность обложенія недвижимости соообразно своимъ потребностямъ, какъ то дѣлаетъ земство, отрѣзана. Изъ нижеслѣдующей таблички видна роль налоговъ съ недвижимости въ городскихъ бюджетахъ *).

---

*) Къ сожалѣнію, городскіе бюджеты страдаютъ полной неразработанностью, напримѣръ, въ изд. центр. стат. ком. „Города Россіи въ 1904 году“. Поэтому мнѣ приходится пользоваться данными, касающимися отдѣльныхъ городовъ, а не всѣхъ городскихъ поселеній земской Россіи, и притомъ за случайное время, а не за какіе-либо періоды, что было бы правильнѣе для выводовъ.

| Города. | За 5 л. 1880—84 гг. *). Весь гор. дох. тыс. р. | Оцѣн. сб. т. р. | Оцѣн. сб. %% | За 1907 г. Весь гор. бюдж. т. р. | Оцѣн. сб. т. р. | Оцѣн. сб. %% |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Тула | 743 | 143 | 19,2 | 749 | 135 | 18,1 |
| Царицынъ | 673 | 29 | 4,3 | 732 | 105 | 14,3 |
| Бѣлгородъ | 344 | 31 | 9 | 204 | 7 | 3,4 |
| Екатеринославъ | 929 | 120 | 12,8 | 1237 | 205 | 16,6 |
| Ярославль | 870 | 27 | 3,1 | 552 | 115 | 20,9 |
| Воронежъ | 1589 | 229 | 14,4 | 693 | 77 | 11,1 |
| Казань | 2176 | 224 | 10 | 976 | 87 | 8,9 |
| Самара | 2247 | 36 | 16,3 | 1362 | 73 | 5,5 |
| Пермь | 955 | 85 | 9 | 543 | 39 | 7,1 |
| Вологда | 430 | 46 | 11,7 | 269 | 18 | 6,8 |
| Смоленскъ | 460 | 51 | 11,1 | 340 | 47 | 13,8 |
| Рыбинскъ | 1127 | 48 | 4,2 | 332 | 25 | 7,7 |

Средняя для пятилѣтія 1880—84 гг. будетъ равняться 10,67%, а для 1907 г.—10,76%, тогда какъ въ земскихъ доходахъ обложеніе недвижимости составляло, въ среднемъ, въ 1883 г. 72,7% **), а въ 1900 г.—70% ***).

Противники обособленія городовъ говорятъ обыкновенно, что большинство нашихъ, даже значительныхъ, городовъ лишены экономической самостоятельности и находятся въ постоянномъ взаимодѣйствіи съ уѣздомъ и зависимости отъ него. На то, что, уплачивая земству большіе налоги, города взамѣнъ того не получаютъ соотвѣтствую-

*) Стат. врем., вып. 22, изд. ц. ст. ком.—Остальныя цифры взяты изъ матеріаловъ, собранныхъ волог. гор. управл.

**) Стат. врем., доходы и расх. земск. по см. 1883 г.

***) Дох. и расх. земск. по см. 1900 г., изд. хоз. деп. м. в. д.

щаго возмѣщенія, дѣлаются возраженія въ томъ смыслѣ, что города получаютъ отъ земства массу „невѣсомыхъ полезностей“. Говорятъ, что, устраивая подъѣздные пути къ городу, земство удешевляетъ стоимость подвозимыхъ крестьянами продуктовъ и припасовъ; развивая народное образованіе и поднимая культурный и экономическій уровень населенія, земство увеличиваетъ потребленіе производимыхъ въ городахъ товаровъ и создаетъ лучшій контингентъ рабочихъ, служащихъ, прислуги; заботясь о народномъ здравіи, предохраняетъ города отъ эпидемій и т. д. Признавая за этими аргументами извѣстное значеніе, города перечисляютъ „невѣсомые полезности“, получаемыя уѣздомъ отъ города. Устраивая дороги отъ границы уѣзда во внутрь города, устраивая улицы, базары, рынки, городскія управленія содѣйствуютъ доставкѣ и сбыту крестьянами продуктовъ своего хозяйства, которые привозятся въ городъ не изъ милости, а изъ нужды въ сбытѣ; городъ оберегаетъ пришлое населеніе, организуя санитарный надзоръ и доступную всѣмъ врачебную помощь; городъ даетъ излишку сельскаго населенія заработки, постоянную работу, службу и т. д. Сплошь и рядомъ уѣздное населеніе пользуется учебными заведеніями, богадѣльнями, библіотеками, лечебницами, ломбардами и др. учрежденіями, содержимыми городами. Фактовъ взаимныхъ услугъ можно было бы привести очень много, но вѣдь они слишкомъ общеизвѣстны, чтобы долго останавливаться на нихъ.

Зависимость города отъ уѣзда нѣкоторые усматриваютъ въ томъ, что городъ не можетъ обойтись безъ уѣзда, такъ какъ не производитъ самъ всѣхъ необходимыхъ для существованія продуктовъ. Но вѣдь то же самое можно сказать и относительно каждаго уѣзда, и даже не уѣзда, а государства.

Словомъ, взаимодѣйствіе города и деревни не только до мельчайшихъ подробностей, даже приблизительно не можетъ быть учтено, настолько оно дѣятельно, непрерывно, всеобъемлюще. Поэтому-то „невѣсомыя полезности“, на которыя такъ напираютъ противники обособленности городовъ, не могутъ служить рѣшающимъ моментомъ въ разрѣшеніи вопроса.

Говорятъ, многіе города не только по хозяйственному укладу, а и по своимъ потребностямъ мало чѣмъ отличаются отъ уѣзда и потому якобы нѣтъ основаній къ выдѣленію ихъ изъ земствъ. Существованія такихъ городовъ отрицать не приходится, но вѣдь не они имѣются въ виду, когда рѣчь идетъ о земской самостоятельности городовъ. Если же взять болѣе значительное городское поселеніе, то трудно отрицать, что городская жизнь всегда сложнѣе и разнохарактернѣе сельской и потому всегда выдвигаетъ специфическія потребности, ставитъ задачи, совершенно чуждыя жизни сельской. Поставьте первое условіе городской жизни— скученность населенія на небольшой территоріи— въ связь съ развитой торгово-промышленной и быстро-текущей дѣловой жизнью и отсутствіемъ земледѣльческаго хозяйства, и сколько задачъ и

нуждъ, совсѣмъ невѣдомыхъ деревнѣ, встанетъ передъ вами! Водоснабженіе, канализація, конка или трамвай, мостовыя, освѣщеніе, санитарія, завѣдываніе крупнымъ общественнымъ имуществомъ и хозяйствомъ, благоустройство, бойни, войско, театръ, телефоны, полиція и многое другое, безъ чего обходится и долго еще будетъ обходиться деревня, но безъ чего ни одинъ болѣе значительный городъ обойтись, въ сущности, не можетъ. Все это потребности, или несвойственныя деревнѣ, или несоотвѣтственныя ея настоящему культурному, бытовому и экономическому положенію, но всѣ онѣ крайне важны для городского населенія.

Преобладающее занятіе жителей большихъ городовъ, какъ извѣстно, торгово-промышленная дѣятельность и служба, тогда какъ уѣзднаго населенія—земледѣліе и связанные съ землей промыслы. Въ большихъ городахъ можно наблюдать лишь высшія формы земледѣльческаго хозяйства—огородничество и садоводство, при чемъ онѣ имѣютъ характеръ чисто промышленный. Воздѣлываніе же хлѣбныхъ злаковъ въ болѣе значительныхъ городахъ невозможно ни для собственнаго потребленія, ни для сбыта въ виду ограниченности городского землевладѣнія и высоты арендныхъ цѣнъ и заработной платы.

Очевидно, что какъ въ хозяйственномъ строѣ, такъ и въ ближайшихъ потребностяхъ большого города и уѣзда мало общаго. Пока крестьянинъ ходитъ въ лаптяхъ и съ пустымъ желудкомъ, пока нѣтъ всеобщаго обученія, нечего говорить о мо-

щеньѣ деревенскихъ улицъ. Но замощенье городскихъ улицъ, особенно въ большихъ городахъ, столь необходимо, что странно было бы и доказывать это. Точно также странно было бы говорить объ освѣщеніи деревенскихъ улицъ хотя бы керосиномъ, когда въ избахъ зачастую коптитъ лучина, не говоря, уже о цѣлесообразности освѣщенія какой нибудь Неѣловки. Иное дѣло въ городахъ, гдѣ темнота и грязь улицъ дорого обходятся обывателю...

Итакъ, не желаніе сбросить „лишніе“ налоги и не эгоистическіе расчеты повелительно диктуютъ городамъ стремиться къ обособленію отъ земствъ, а связывающая города въ удовлетвореніи своихъ нуждъ зависимость отъ нихъ. Право городовъ на такую самостоятельность, какая принадлежитъ уѣздному земству въ смыслѣ самообложенія и компетенціи, не можетъ быть оспариваемо, разъ городская община беретъ на себя и дѣйствительно можетъ выполнять порученія, возложенныя государствомъ на земскія общины. Тѣмъ болѣе это право не можетъ оспариваться тѣми, кто стоитъ на точкѣ зрѣнія общественной теоріи самоуправленія. А отъ сторонниковъ этой теоріи—какъ то ни странно—чаще всего услышите вы возраженія противъ земской самостоятельности большихъ городовъ. Люди болѣе искренніе, признавая необходимость устраненія существующихъ аномалій, хотѣли бы ввести коррективъ—въ видѣ усиленія представительства городовъ въ земскихъ собраніяхъ. Увы! этотъ палліативъ ничуть не упорядочитъ взаим-

ныхъ отношеній городовъ и земствъ. Вотъ примѣръ.

Недвижимыя имущества г. Ярославля для обложенія земскимъ сборомъ оцѣнены были въ 1900 г. въ 9 мил. рублей, земли ярославскаго уѣзда въ 3,1 мил. и промышленныя заведенія въ 4,3 мил.; первая и третья категоріи имуществъ теперь представлены 6 гласными, а 2-ая—26. Но если бы по новому положенію вторая и третья группы избирали гласныхъ вмѣстѣ, а не первая и третья, какъ теперь, и то представителей уѣзднаго населенія оказалось бы меньше, чѣмъ представителей города на нѣсколько человѣкъ. Не значитъ ли это, что въ скоромъ времени, на практикѣ, городъ и уѣздъ въ отношеніи платежа земскаго сбора помѣнялись бы ролями, ибо горожане, властвуя въ земствѣ, не преминули бы сбросить возможную часть сбора съ города на уѣздъ, какъ это всюду дѣлали землевладѣльцы? Возьмемъ теперь обратный примѣръ. Имущества г. Вологды приняты были для обложенія въ 1906 г. въ 1,8 мил. руб., вологодскаго уѣзда—5,6 мил. руб. Это значитъ, что представителей города въ земствѣ должно быть около $^1/_3$. Всегда будучи въ меньшинствѣ, они существеннаго для города ничего, конечно, не сдѣлаютъ, а будутъ лишь поддерживать антагонизмъ между тѣмъ и другимъ до тѣхъ поръ, пока цѣнность имуществъ города не превыситъ той же цифры уѣзда.

Но если бы въ основу земскаго представительства было положено не имущественное начало, а, напр., численность населенія,—отмѣченныя сейчасъ ано-



ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

маліи также оказались бы неизбѣжными. Въ городахъ, имѣющихъ населенія больше своего уѣзда, произошло бы то же, что въ городахъ, оцѣненныхъ дороже уѣзда,—и наоборотъ. Нѣкоторые возлагаютъ надежды, наконецъ, на демократизацію самоуправленія, ожидая, что она дастъ такія силы, средства и способы, которые устранятъ всякія ненормальности, всякія тренія. Не говоря уже о томъ, какъ мы далеки сейчасъ отъ всякихъ демократизацій, нельзя не высказать сомнѣнія въ томъ, что она могла бы улучшить дѣло при сохраненіи существующихъ нынѣ взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ. Сама по себѣ демократизація еще не рѣшаетъ вопроса, напротивъ, она можетъ даже обострить его. Нѣтъ, привлекая широкія массы населенія къ мѣстнымъ дѣламъ, надо предоставить общинамъ больше самостоятельности, надо устранить, помимо административной, и земскую опеку надъ болѣе значительными городами.

Допустимъ, что принципіально вопросъ о самостоятельности городскихъ общинъ рѣшается въ утвердительномъ смыслѣ. Теперь интересно остановиться на томъ, какъ практически осуществить ее въ виду того значенія, какое имѣютъ города въ земскихъ бюджетахъ и какой критерій долженъ служить для предоставленія городскому поселенію права на земскую самостоятельность? Численность ли населенія, цифра ли земскаго сбора, цѣнность ли городскихъ имуществъ, воля ли городского общества, или какой-либо иной?

Особая земская подкомиссія внѣпартійной мос-

ковской комиссіи, вырабатывавшей проектъ новаго годового положенія, признала, что „единственнымъ твердымъ критеріемъ здѣсь можетъ служить цифра народонаселенія города“. Наличность 25.000 жителей должна давать городу право на самостоятельное, независимое отъ земства, положеніе. Сюда подошли бы, по подсчету подкомиссіи, почти всѣ губернскіе города и значительнѣйшіе изъ уѣздныхъ. За основаніе такого исчисленія принята была пропорція представительства населенія въ земскихъ учрежденіяхъ: одного уѣзднаго гласнаго на 2.500 жителей и одного губернскаго на 25.000. Совѣщаніе при совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, гдѣ преобладали представители губернскихъ земствъ, остановилось на нормѣ 75 тыс. чел.

Разсматривая интересующій насъ вопросъ въ своемъ журналѣ „Самоуправленіе“, г. Щепкинъ высказывается, однако, что „вмѣстѣ съ количествомъ населенія должна быть принята во вниманіе и къ руководству также имущественная, хозяйственная самостоятельность городовъ“. Замѣчаніе это, въ основѣ своей, какъ увидимъ, совершенно правильно. Въ Россіи имѣется много городовъ съ населеніемъ свыше 25 тысячъ, экономическая жизнь которыхъ развита слабо и которые не могутъ, поэтому, претендовать на самостоятельность. Право на нее должно вытекать не изъ численности населенія только, но и изъ опредѣленныхъ хозяйственныхъ условій. Какихъ же именно?

Какъ извѣстно, жалобы городскихъ управленій на земство возникаютъ съ того времени, какъ взимае-

мый съ городовъ земскій сборъ начинаетъ превышать сумму затратъ земства на общеземскія потребности въ городскомъ поселеніи и на городскія нужды. И это естественно. Разъ наступаетъ такой моментъ,—значитъ, городъ перестаетъ нуждаться въ нянькѣ—земствѣ, значитъ, онъ обнаруживаетъ относительную экономическую мощь и можетъ самостоятельно отправлять тѣ функціи общегосударственнаго управленія, какія возложены на него, какъ общину, государствомъ. Этотъ моментъ зрѣлости и могъ, казалось бы, служить однимъ изъ условій, необходимыхъ для самостоятельности городской общины, но... точный учетъ затратъ земства на городскія и земскія въ предѣлахъ города нужды не всегда окажется возможнымъ. Притомъ цѣлесообразность этого условія подлежитъ большому сомнѣнію, ибо по усмотрѣнію земскихъ собраній такія затраты могутъ увеличиваться и уменьшаться, т. е. все будетъ зависѣть отъ извѣстной тактики. Нѣтъ ли какого-либо иного, общаго многимъ городамъ, признака ихъ хозяйственной зрѣлости?

Подкомиссія, о которой мы упоминали, между прочимъ говоритъ, что если критеріемъ на самостоятельность городовъ взять цифру населенія (въ 25.000 жит.), то къ ней подойдутъ почти всѣ губернскіе и болѣе значительные уѣздные города. Это заключеніе весьма существенно. Какъ ни „неблагоустроены“, въ общемъ, наши губернскіе города, все же надо признать, что худшіе изъ нихъ являютъ собой минимумъ городской благоустроенности, понимаемой въ смыслѣ болѣе

или менѣе широкаго для даннаго города удовлетворенія потребностей мѣстнаго населенія и выполненія обязательныхъ повинностей. Затѣмъ, при всемъ разнообразіи мѣстныхъ хозяйственныхъ и др. условій губернскихъ городовъ, задачи городскихъ управленій въ общемъ одинаковы.

Мѣриломъ хозяйственной мощности городовъ и земствъ, съ нѣкоторыми оговорками и до извѣстной степени, могутъ служить мѣстные бюджеты. Сравнивая бюджеты губернскихъ городовъ и ихъ уѣздныхъ земствъ за 1900 г., мы видимъ, что кромѣ Вятки, Твери и Новгорода, первые вездѣ больше вторыхъ, часто въ нѣсколько разъ. То же и во многихъ земствахъ городовъ уѣздныхъ. Очевидно, такіе города настолько имущественно обезпечены, что въ своей территоріи вполнѣ могутъ отправлять функціи уѣзднаго земства и что, слѣд., равенство бюджетовъ могло бы служить однимъ изъ основаній, дающихъ городамъ право на независимое отъ земствъ существованіе. Само собой, земскіе сборы, взимаемые съ городскихъ недвижимостей, изъ земскихъ бюджетовъ, при сопоставленіи ихъ съ городскими, должны быть исключены.

Если бы мы попытались, наконецъ, опредѣлить степень имущественной и хозяйственной самостоятельности и обезпеченности по суммѣ доходовъ на одного жителя, въ предположеніи, что здѣсь-то и скажется напряженность ихъ, то это очень мало помогло бы нашей задачѣ. Большого различія въ этомъ отношеніи, за малыми исключеніями, между городами не наблюдается и притомъ различіе, ока-

зывается, не всегда говоритъ о степени экономическаго развитія того или иного города. Напр., въ Черниговѣ, городѣ сравнительно тихомъ, поступило доходовъ на одного жителя въ 1904 г. 9 руб. 40 к., а въ Казани 7 руб. 50 к.; далѣе, въ Вольскѣ 10 руб. 60 к., а въ Саратовѣ 8 руб. 90 к.; въ Маріуполѣ 8 р. 60 к., а Екатеринославѣ 6 руб. 10 к.; въ Рыбинскѣ 9 руб. 60 к., а Ярославлѣ 6 р. 60 к.; въ Курскѣ 4 р. 30 к., а Бѣлгородѣ 7 руб. *). Выходитъ, что названные города экономически болѣе развиты, чѣмъ ихъ губернскіе города, что врядъ ли вѣрно. Чтобы уяснить себѣ такое явленіе, надо принять во вниманіе также и несовершенство городскихъ оцѣнокъ для взиманія оцѣночнаго сбора и много другихъ условій.

При бѣгломъ анализѣ хозяйственныхъ условій городовъ можно намѣтить два начала, которымъ должны отвѣчать города, претендующіе на земскую самостоятельность. Во-первыхъ, городъ долженъ имѣть населенія не менѣе того числа, отъ какого полагается одинъ губернскій земскій гласный, т. е., примѣрно, 25 тыс. чел. **). Во-вторыхъ, городской бюджетъ долженъ достигнуть размѣра, обезпечивающаго нормальное самостоятельное существованіе городской общины, т. е. годового бюджета мѣстнаго уѣзднаго земства.

---

*) „Города Россіи въ 1904 г.“, изд. центр. стат. ком. Спб. 1906 г.

**) Эту цифру, какъ увидимъ ниже, принимаетъ для представительства въ губ. зем. собр. и совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

Сказаннымъ условіямъ отвѣчали бы всѣ губернскіе города земской Россіи, кромѣ Петрозаводска, и многіе уѣздные, какъ, напр., Екатеринбургъ, Елисаветградъ, Елецъ, Кременчугъ, Маріуполь, Севастополь, Ѳеодосія, Рыбинскъ, Царицынъ, Николаевъ, Козловъ, Вольскъ, Луганскъ, Сызрань, Сумы, Бѣлгородъ и нѣкоторые другіе, относительно коихъ свѣдѣній въ нашемъ распоряженіи нѣтъ.

Вопросъ о томъ, въ какихъ отношеніяхъ должны стоять самостоятельные города къ губернскимъ земствамъ, въ городскихъ ходатайствахъ рѣшался такъ: такіе города должны входить въ составъ губернскаго земства на тѣхъ же основаніяхъ, какъ всѣ уѣздныя земства. Относительно столицъ въ комиссіи по разсмотрѣнію проекта городового положенія 1870 г. московскій городской голова князь Черкасскій заявлялъ о „неудобствѣ“ положенія ихъ въ качествѣ уѣздныхъ учрежденій въ составѣ губернскаго земства. „Обѣ столицы — говорилъ князь—по размѣрамъ своего населенія равняются нѣкоторымъ губерніямъ, населеніе ихъ притомъ въ высшей степени разнообразное, хозяйство чрезвычайно сложное; сумма денежныхъ оборотовъ въ нѣсколько разъ превышаетъ сумму оборотовъ губернскаго земства“. Поэтому князь Черкасскій предлагалъ „обѣ столицы изъять изъ состава губернскаго земства и вѣдѣнія мѣстныхъ губернскихъ земскихъ собраній, образовавъ изъ нихъ самостоятельныя единицы въ ряду губернскихъ земскихъ учрежденій“ *).

*) Матер., до нов. устр. городовъ относ., т. III, ст. 362 и 364.

Позднѣе подобный же вопросъ былъ выдвинутъ въ Одессѣ, сначала по иниціативѣ самой думы (1898 г.), потомъ городскимъ головой Крыжановскимъ (1905 г.). Я не буду разсматривать его здѣсь, ибо это вышло бы за предѣлы моей задачи. Я остановился на немъ лишь для того, чтобъ подчеркнуть, что ходъ развитія городовъ готовитъ въ будущемъ новыя формы взаимныхъ отношеній между городами и земствами, чѣмъ о какихъ идетъ рѣчь теперь... И министерскій законопроектъ уже идетъ ему навстрѣчу, предполагая города съ населеніемъ не менѣе 300 тыс. выдѣлить въ самостоятельныя губернскія земства...

Дальнѣйшее лишеніе болѣе значительныхъ городскихъ общинъ самостоятельности въ высшей степени вредно отозвалось бы какъ на земствѣ, такъ и на городахъ. На земствѣ потому, что если не теперь, то нѣсколько позже ненормальность существующихъ отношеній городовъ и земствъ должна быть и будетъ сознана, и тогда осуществить самостоятельность городовъ окажется еще труднѣе и для земствъ тяжелѣе, ибо отношенія будутъ еще запутаннѣе. На городахъ потому, что, находясь на положеніи опекаемыхъ, они попрежнему окажутся не въ состояніи, по отсутствію средствъ, удовлетворять своихъ элементарнѣйшихъ потребностей, которыя между тѣмъ будутъ все расти и расширяться.

Самостоятельность болѣе значительнымъ городамъ не можетъ быть не дана. Какъ человѣкъ безъ воздуха, они не могутъ жить безъ нея. Нельзя не

сознавать, конечно, что разрѣшеніе его затруднено борьбой классовъ, интересы которыхъ рѣзко расходятся въ данномъ дѣлѣ. Землевладѣльческому классу и крестьянамъ выдѣленіе городовъ невыгодно, ибо оно повлечетъ исключеніе городовъ изъ числа крупныхъ податныхъ земскихъ единицъ и средства, съ нихъ взимавшіяся, придется разложить на остальные источники обложенія. Но выдѣленіе выгодно для городского населенія, обнимающаго собой торгово-промышленную буржуазію, домовладѣльцевъ, рабочихъ, интеллигенцію, выгодно и въ чисто-матеріальномъ смыслѣ, и съ точки зрѣнія мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Выгодно потому, что при выдѣленіи въ городскую кассу попадутъ крупныя суммы, взимаемыя теперь съ горожанъ въ качествѣ земскаго сбора, и города способны окажутся къ широкой культурной работѣ, и къ рѣшенію соціальныхъ задачъ, на что теперь они не имѣютъ средствъ. Замѣтьте, насколько любопытно въ данномъ дѣлѣ сталкиваются интересы города и деревни. Борьба должна вестись между двумя сторонами, каждая изъ которыхъ состоитъ изъ двухъ группъ съ противоположными интересами: землевладѣльцы и земледѣльцы—съ одной стороны, промышленники и домовладѣльцы, квартиронаниматели и трудящіеся—съ другой. Въ разрѣшеніи другихъ задачъ государственной жизни обѣимъ группамъ приходится выступать въ совершенно иномъ сочетаніи.

## III.

Теперь, будучи въ курсѣ вопроса, познакомимся съ проектомъ министерства внутреннихъ дѣлъ „объ установленіи на новыхъ началахъ взаимоотношеній земствъ и городовъ“, разсматривавшимся въ мартѣ н. (1908) г. въ совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

Сущность его заключается въ слѣдующемъ: „По постановленіямъ городскихъ думъ, выдѣляются города съ населеніемъ не менѣе 300 тыс. жителей обоего пола—въ самостоятельныя губернскія земскія единицы, а города съ населеніемъ не менѣе 75 тыс. жителей—въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы“ (ст. 2). Въ городахъ, выдѣленныхъ въ самостоятельныя губернскія или уѣздныя земскія единицы, завѣдываніе земскими дѣлами возлагается на ихъ общественное управленіе, причемъ городскія думы и управы пользуются правами и несутъ обязанности соотвѣтственныхъ земскихъ учрежденій и въ томъ числѣ имѣютъ право назначенія сборовъ на основаніяхъ, установленныхъ для земскихъ учрежденій“ (ст. 1). „Обложеніе земскимъ сборомъ недвижимыхъ имуществъ въ городѣ съ населеніемъ менѣе 75 тыс. жителей можетъ быть, по ходатайству городской думы, понижаемо уѣзднымъ земскимъ собраніемъ въ случаѣ, когда сумма расходовъ уѣзднаго земства по мѣропріятіямъ, удовлетворяющимъ потребности городского населенія, значительно менѣе оклада уѣзднаго земскаго сбора съ городскихъ имуществъ.

Жалобы на удовлетвореніе такого ходатайства приносятся въ совѣтъ министровъ, которому предоставляется установить для города, на срокъ не свыше 5 лѣтъ, предѣльность земскаго обложенія. Постановленія о пониженіи земскихъ сборовъ вступаютъ въ силу со слѣдующаго смѣтнаго періода“ (ст. 10). „Прекращеніе взаимоотношеній города и земства можетъ послѣдовать путемъ ежегоднаго, въ теченіе не болѣе 20 лѣтъ, равномѣрнаго пониженія, съ одной стороны—земскихъ сборовъ, взимаемыхъ въ чертѣ города, и съ другой—расходовъ, производимыхъ земствомъ на нужды городского населенія. Прекращеніе означенныхъ взаимоотношеній можетъ послѣдовать и путемъ единовременной уплаты городомъ земству суммы въ размѣрѣ, опредѣляемомъ по ихъ взаимному соглашенію“ (ст. 4).

Остальныя шесть статей проекта касаются деталей дѣла и большого интереса не представляютъ, за исключеніемъ развѣ того, что, „въ случаѣ разномыслія между городомъ и земствомъ или неполученія отъ послѣдняго отзыва въ установленный срокъ, дѣло съ заключеніемъ губернатора поступаетъ на окончательное разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ, по разсмотрѣніи его въ совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, при участіи представителей заинтересованныхъ земствъ и городовъ“ (ст. 6).

Эта послѣдняя статья даетъ полное основаніе думать, что въ концѣ концовъ разрѣшеніе вопроса о выдѣленіи каждаго отдѣльнаго города изъ состава земства (уѣзднаго или губернскаго) вполнѣ будетъ зависѣть отъ бюрократическаго усмотрѣнія,

тѣмъ болѣе, что никакого срока для рѣшенія дѣла въ министерствѣ проектъ не устанавливаетъ. А практика уже показала однажды отношеніе министерства и губернаторовъ къ вопросу о выдѣленіи городовъ.

По существу, независимо отъ отразившихся на немъ помѣстно-владѣльческихъ вліяній, законопроектъ отличается чрезмѣрной осторожностью и въ то же время легковѣсностью. „Осторожность“ просвѣчиваетъ въ опредѣленіи количества населенія выдѣляющихся городовъ въ 75 тыс.,—точно министерство стремилось своимъ проектомъ оказать нѣкоторымъ городамъ милость, а не вообще признать за городскими общинами извѣстныя права. Ибо городовъ съ населеніемъ свыше 75 тыс. человѣкъ въ земской Россіи всего 16, тогда какъ городовъ, могущихъ быть самостоятельными земск. единицами, гораздо больше. Но въ этой осторожности и легкость разрѣшенія сложнаго вопроса. Кромѣ вышеуказанной нормы населенія—никакого другого критерія министерство, а за нимъ и совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, не ставятъ. А потому и нельзя заключить, какой принципъ положенъ во главу угла министерскаго проекта, какія требованія онъ предъявляетъ къ мѣстнымъ общинамъ со стороны государства.

Конечно, города съ 75 тыс. населеніемъ окажутся вполнѣ правоспособными въ томъ смыслѣ, какъ понимали мы выше, т. е. находящимися въ неменѣе благопріятныхъ для отправленія функцій уѣздныхъ земствъ хозяйственныхъ и культурныхъ условіяхъ, чѣмъ многіе и многіе уѣзды; но вѣдь, съ одной

стороны, въ подобныхъ условіяхъ стоитъ очень много городовъ, не имѣющихъ 75-ти тыс. жителей, а съ другой—жизнь требуетъ рѣшенія не частичнаго, а общаго, основного вопроса: съ какого момента и почему города, какъ юридическія и хозяйственныя единицы, могутъ почитаться имѣющими право на независимое отъ уѣздныхъ земствъ существованіе, сами выполняя его функціи? Если мы вспомнимъ, что при учрежденіи земства многіе уѣзды имѣли населенія 20—30 тыс. чел. и что такая малолюдность не послужила поводомъ къ лишенію ихъ земскихъ учрежденій; если мы вспомнимъ, что всего 8 лѣтъ тому назадъ Кронштадтъ, имѣвшій при переписи 1897 г. 41 тыс. жителей, выдѣленъ былъ изъ петергофскаго уѣзднаго земства; если мы вспомнимъ, далѣе, что смѣты многихъ городовъ, не имѣющихъ 75 тыс. жителей, несмотря на ненормальности обложенія городскихъ имуществъ земскимъ и оцѣночнымъ сборомъ, превышаютъ смѣты уѣздныхъ земствъ,—то мы увидимъ, что никакихъ вѣскихъ данныхъ за опредѣленіе цифры 75 тыс. у министерства нѣтъ и что одного этого критерія совершенно недостаточно.

Въ совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства въ мартѣ мѣсяцѣ разсматривались правила министерства объ избраніи губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, имѣющія замѣнить дѣйствующія нынѣ статьи положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Правила предполагаютъ опредѣлить число губернскихъ земскихъ гласныхъ отъ городовъ, образующихъ самостоятельныя уѣздныя земства, отъ 2 до

Московского
БИБЛИОТЕКА
ОБЛУНХУ

15 чел., въ зависимости отъ числа жителей, т. е. 1 гласный приходится минимумъ отъ 37½ тыс. человѣкъ. Совѣтъ же по дѣламъ мѣстнаго хозяйства опредѣлилъ число губернскихъ гласныхъ отъ самостоятельныхъ городовъ минимумъ въ 3 человѣка, т. е. 1 гласный отъ 25 тыс. Онъ какъ разъ подошелъ къ положенію упомянутой выше московской комиссіи, признавшей нужнымъ дать самостоятельность городамъ съ населеніемъ не менѣе 25 тыс. чел., такъ какъ комиссія полагала бы отъ этого числа установить представительство населенія въ губернскомъ земствѣ. Къ такимъ же выводамъ совѣтъ, однако, не пришелъ, но сознавая необходимость сдѣлать что-то, онъ внесъ въ министерскій проектъ такую поправку: „Города съ населеніемъ менѣе 75 тыс. жителей могутъ получить право на выдѣленіе изъ состава уѣзднаго земства лишь съ согласія сего послѣдняго, а города съ населеніемъ менѣе 300 тыс., но болѣе 75 тыс. жителей—могутъ получить право на выдѣленіе изъ состава губернскаго земства лишь съ согласія сего послѣдняго и подлежащаго уѣзднаго“.

Трудно вѣрить, чтобы хоть одно земство добровольно изъявило свое согласіе на выдѣленіе городовъ, безъ прямого обязательства къ тому со стороны закона. И поэтому многимъ правоспособнымъ городамъ попрежнему придется быть податными единицами уѣзднаго земства, оставляя въ сторонѣ улучшеніе культурныхъ, хозяйственныхъ и иныхъ условій своей общины, какъ это наблюдается донынѣ. Того ли желаетъ министерство и совѣтъ

„по дѣламъ“ мѣстнаго хозяйства, чуть не сплошь состоящій изъ бюрократовъ и землевладѣльцевъ? Развѣ въ такомъ жалкомъ положеніи неустройства находились бы города, если бы этотъ вопросъ—вопросъ „быть или не быть“—разрѣшенъ былъ гораздо раньше? Правда, на неустройствѣ городовъ сильно отзывается и чрезмѣрная административная опека, и врученіе городского хозяйства численно ограниченному и инертному кругу лицъ домовладѣльческо-промышленнаго класса. Но все же надо признаться, что безъ денегъ,—этой базы, на которой строится всякое крупное и прочное дѣло, въ томъ числѣ и городское,—при полной самостоятельности и широкомъ представительствѣ ровно ничего не сдѣлать. Самое большее можно на дыры наложить заплаты.

Можетъ быть, совѣтъ полагалъ, что въ городахъ, не имѣющихъ 75 тыс. жителей, земскіе сборы съ городскихъ имуществъ возмѣщаются расходами, производимыми мѣстнымъ земствомъ на нужды городского населенія? Фактическія данныя не заключаютъ въ себѣ ничего подобнаго, въ городскихъ же ходатайствахъ можно найти какъ разъ противоположное. Съ нашей точки зрѣнія, впрочемъ, совершенно неважно, каковы отношенія сторонъ въ этомъ смыслѣ. Важенъ принципъ признанія за мѣстными общинами извѣстныхъ правъ, а отъ общинъ уже зависитъ, входить или не входить въ разсмотрѣніе вопроса о выгодности или невыгодности независимаго отъ земства существованія. И разъ города стремятся къ обособленію, видя въ этомъ

одинъ изъ путей къ своему преуспѣянію,—то задача государства состоитъ лишь въ установленіи момента, условій, когда оно можетъ признать города въ должной мѣрѣ правоспособными, а вовсе не въ обсужденіи вопроса о выгодности или невыгодности выдѣленія для той или другой стороны.

За всѣмъ сказаннымъ, я предложилъ бы къ законопроекту слѣдующія поправки. В о-п е р в ы х ъ, постановить два условія на право выдѣленія городовъ: наличность не менѣе 25 тыс. населенія и доходовъ по городской смѣтѣ за послѣдніе 3 года не менѣе мѣстнаго уѣзднаго земства, причемъ изъ доходной смѣты послѣдняго сборъ съ городскихъ недвижимостей и съ промысловыхъ документовъ и съ патентовъ на заведенія, находящіяся въ городской чертѣ, долженъ исключаться и присоединяться къ городскимъ доходамъ. В о-в т о р ы х ъ, въ статьѣ 6 проекта министерства (5-ой совѣта по д. мѣст. хоз.) должно быть категорически указано, въ какой срокъ подлежитъ разсмотрѣнію соглашеніе города и земства въ совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, въ какой срокъ по разсмотрѣніи оно должно быть утверждено министромъ и какое движеніе получаетъ дѣло, если не состоялось своевременнаго разсмотрѣнія и утвержденія. Оба эти вопроса чрезвычайно важны, ибо исторія уже даетъ примѣръ того, какъ министерство не исполнило Высочайшаго повелѣнія въ теченіе 40 лѣтъ. Наконецъ, в ъ-т р е т ь и х ъ, первый абзацъ ст. 10 (приведена выше) слѣдуетъ дополнить словами: „и съ торговыхъ, промысловыхъ и др. документовъ и

патентовъ, выбираемыхъ на заведенія, находящіяся въ городской чертѣ".

Есть и еще нѣкоторые пробѣлы въ проектѣ, какъ напр. неуказаніе того, имѣетъ ли выдѣлившійся городъ въ періодъ ликвидаціи отношеній съ уѣзднымъ земствомъ представительство въ губернскомъ земскомъ собраніи, но они будутъ, вѣроятно, выполнены въ дальнѣйшихъ инстанціяхъ. Во всякомъ случаѣ первый опытъ въ дѣлѣ реформы мѣстнаго самоуправленія и первые шаги „преддверія думы"—совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства—нельзя признать удачными.

Даже больше: эта частичная реформа городского самоуправленія не принесетъ той пользы, какую она принесла бы при полномъ реформированіи мѣстнаго самоуправленія на началахъ самостоятельности и привлеченія къ общественной самодѣятельности широкихъ слоевъ населенія.

# Моимъ оппонентамъ *).

## I. По поводу рецензіи въ „Городскомъ Дѣлѣ“.

Выдѣленіе городовъ изъ состава земства будетъ имѣть послѣдствіемъ уменьшеніе объектовъ земскаго обложенія. „Город. Дѣло“ ставитъ мнѣ въ упрекъ, что, предвидя значительный дефицитъ въ земской кассѣ въ результатѣ выдѣленія городовъ, я не предлагаю никакихъ мѣръ къ его устраненію.

*) Послѣ напечатанія въ „Правѣ“ (1908 г. № 36 и 37) предыдущей статьи, въ немъ появилось возраженіе, принадлежащее перу г. Сумарокова („Пр.“ 1908 г. № 43). Выпущенная мною въ томъ же 1908 г. брошюра: „Города, какъ самоуправляющіяся земскія единицы“ подверглась критикѣ въ „Московскомъ Еженедѣльникѣ“ (1908 г. № 44, ст. г. Лисенко), а въ „Городскомъ Дѣлѣ“ 1909 г. появилась небольшая рецензія на нее, выдвигающая, однако, рядъ спорныхъ положеній.

Полная невыясненность и неразработанность предмета, а также выдвинутые оппонентами вопросы, неподвергнутые обсужденію сторонниками выдѣленія городовъ, побудили меня отвѣтить на нихъ. Поневолѣ въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, хотя и не многихъ, пришлось повторяться. Надѣюсь, однако, читатели не посѣтуютъ за этотъ недостатокъ, продиктованный исключительно стремленіемъ къ наилучшему выясненію существа дѣла.

Быть можетъ, это пробѣлъ въ моей работѣ,—но въ ней я останавливался главнѣйше на принципіальной сторонѣ вопроса, пытаясь обрисовать существующую зависимость городовъ отъ земствъ и выяснить необходимость ихъ выдѣленія.

Возмѣщеніе дефицита земской кассы — вещь серьезная, но она относится уже къ деталямъ, которыми должны заняться тѣ, кто разрабатываютъ, разсматриваютъ и одобряютъ законы. Съ точки зрѣнія городовъ, эта подробность не можетъ имѣть рѣшающаго значенія при разрѣшеніи вопроса, ибо города менѣе всего повинны въ томъ, что удобный въ финансовомъ отношеніи моментъ выдѣленія ихъ упущенъ. Согласенъ: сложные государственные вопросы такъ просто не рѣшаются, но опять-таки скажу: откладывать годъ отъ году эту реформу—не значитъ ли еще туже и туже затягивать петлю?

Являясь сторонникомъ выдѣленія изъ земствъ болѣе значительныхъ городовъ, я не касался вопроса о дефицитахъ земскихъ кассъ, полагая, что способъ устраненія ихъ *долженъ быть* найденъ и *можетъ быть* найденъ. Въ концѣ концовъ, это вопросъ о 3—4 милл. рублей въ нашемъ $2^1/_2$ милліардномъ государственномъ бюджетѣ. На одну изъ мѣръ пополненія дефицита указывается въ статьѣ „Земство и городъ“ („Гор. Дѣло“, 09 г. № 4). Это—увеличеніе процентныхъ надбавокъ въ пользу земства къ государственному промысловому налогу. Положимъ, въ конечномъ счетѣ такія надбавки будутъ уплачиваться тѣмъ же населеніемъ,

ибо промышленники, торговцы и разные предприниматели не преминутъ отозваться на надбавки поднятіемъ цѣнъ на товары и т. п., тѣмъ не менѣе этотъ способъ покрытія дефицита (или, точнѣе, этотъ налогъ) удобенъ въ томъ отношеніи, что первоначально обращается на классъ наиболѣе платежеспособный. Распаденіе его между дѣйствительными плательщиками не поддается никакому учету, да широкія массы врядъ ли будутъ о немъ и знать, что можетъ сдѣлать такой налогъ среди нихъ только популярнымъ.

Далѣе. На стр. 19 моей брошюры я, раздѣляя мнѣніе покойнаго М. П. Щепкина, говорю, что для выдѣленія городовъ недостаточно наличности въ нихъ 25 тыс. чел. населенія, что право на земскую самостоятельность городовъ „*должно вытекать не изъ численности населенія только, но и изъ совокупности опредѣленныхъ хозяйственныхъ условій*“.

И я предлагаю принять за правило, чтобъ бюджетъ выдѣляемаго города достигалъ размѣра, „обезпечивающаго нормальное самостоятельное существованіе городской общины, т. е. приблизительно годового бюджета мѣстнаго уѣзднаго земства“. Дальше я объясню, почему предлагаю это условіе. У рецензента „Гор. Д.“ мое предложеніе вызываетъ „еще больше возраженій“, чѣмъ одно условіе, предлагаемое к.-д. проектомъ: 25 тыс. населенія. Почему? Потому, что „величина земскаго бюджета зависитъ часто отъ личнаго состава собранія, отъ степени отзывчивости его на нужды населенія и другихъ причинъ, иногда совершенно

случайныхъ; на величину городского бюджета оказываетъ, кромѣ того, замѣтное вліяніе роль въ городскомъ хозяйствѣ такихъ предпріятій, какъ водопроводъ, канализація, освѣщеніе". Поэтому—заключаетъ критикъ „Г. Д."—правильнѣе было бы остаться при точкѣ зрѣнія М. П. Щепкина, который полагалъ, что... „вмѣстѣ съ количествомъ населенія должна быть принята во вниманіе и къ руководству также имущественная, хозяйственная самостоятельность городовъ".

Но... о чемъ же споръ? Рецензентъ соглашается съ мнѣніемъ Щепкина, что одного условія — 25 тыс. населенія—недостаточно; а когда я предлагаю второе условіе, *которымъ право на выдѣленіе ограничивается вслѣдствіе предъявленія къ выдѣляющимся городамъ повышенныхъ требованій*, касающихся ихъ экономическаго состоянія,—мое предложеніе вызываетъ „еще больше возраженій".

По мнѣнію критика „Г. Д.", водопроводъ, канализація, освѣщеніе и т. п. предпріятія не могутъ быть учитываемы какъ факторы имущественной, если не хозяйственной самостоятельности городовъ; включеніе оборотовъ по нимъ въ бюджеты онъ считаетъ чѣмъ-то дающимъ неправильное освѣщеніе обезпеченности и хозяйству даннаго муниципалитета.

Если подъ хозяйственной самостоятельностью понимать исключительно промышленно-торговый укладъ городской жизни, то надо признать, что въ этомъ отношеніи даже нѣкоторые значительные города имѣютъ характеръ большихъ селъ (ведется

земледѣльческое хозяйство, отсутствуютъ водопроводъ, бойни, телефоны, электричество и др. учрежденія). Но также надо признать, что города, имѣющіе эти учрежденія, въ хозяйственномъ отношеніи достаточно обособлены отъ селъ и имущественно обезпечены.

И страннымъ, поэтому, кажется мнѣніе, будто замѣтная роль предпріятій въ бюджетѣ—минусъ, а не плюсъ, когда она должна быть разсматриваема именно какъ показатель развитой городской жизни и интенсивнаго городского хозяйства. Разительнымъ примѣромъ могутъ служить нѣкоторые англійскіе города, гдѣ все общественное хозяйство базируется на доходахъ отъ предпріятій. *Именно* предпріятія-то и служатъ однимъ изъ главныхъ отличительныхъ признаковъ всякаго „города“ въ новѣйшемъ смыслѣ (какъ средоточія интенсивной экономической и культурной жизни) отъ города въ старомъ смыслѣ (по преимуществу административнаго пункта).

Нѣтъ, бюджеты даютъ вѣрный ключъ къ уразумѣнію того, въ состояніи ли данный городъ принять на себя тѣ обязательства, какія несетъ за него передъ государствомъ мѣстное уѣздное земство, ибо въ этомъ, а не въ дефицитѣ земскихъ кассъ, какъ послѣдствіяхъ выдѣленія городовъ, лежитъ, съ государственной точки зрѣнія, центръ тяжести вопроса. Но чтобы говорить о способности городской общины выполнить тѣ или иныя обязательства передъ государствомъ, необходимо знать, въ чемъ эти обязательства заключаются и чѣмъ

община располагаетъ, т. е. каковы ея средства, какова ея экономическая мощь.

Обязательства несложны, немногочисленны и требуютъ небольшихъ средствъ, *гораздо меньшихъ, чѣмъ какія города несутъ уже на общегосударственныя потребности*: 1) Содержаніе дома для арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ и городскихъ судей. Въ губернскомъ городѣ средней величины уйдетъ на это 2—4 тыс. руб. въ годъ, ибо до половины расходовъ относятся на особый „штрафной капиталъ“. 2) Содержаніе въ городской чертѣ земскихъ трактовъ и дорожныхъ на нихъ сооруженій. Тѣ и другіе и безъ того большей частью содержатся на счетъ городовъ, а не земствъ, ибо дороги въ уѣздахъ преимущественно грунтовыя, а въ городахъ—каменныя или асфальтовыя, земство же, по разъясненію Сената, обязано содержать улицы и дороги въ городахъ, которыми пролегаетъ почтовый трактъ, въ томъ же видѣ, въ какомъ содержитъ ихъ въ уѣздѣ. Наконецъ, 3) земство обязано нѣкоторыми расходами по мобилизаціи. Къ счастью, мобилизаціи у насъ случаются рѣдко, почему и расходы на нее, при разложеніи на рядъ лѣтъ, отдѣляющихъ одну мобилизацію отъ другой, крайне незначительны. Вотъ и все. Все то, что земство дѣлаетъ для городовъ добровольно—пособія учебнымъ заведеніямъ и т. п.,—города, съ выдѣленіемъ ихъ, возьмутъ на себя. Судите теперь, какая нужна хозяйственная и имущественная самостоятельность, чтобы города могли выполнить возлагаемыя на нихъ съ выдѣленіемъ изъ земствъ обязательства, и

правъ ли я, говоря, что для опредѣленія ея можно руководствоваться сравненіемъ земскихъ и городскихъ бюджетовъ?

„Город. Дѣло“ возражаетъ противъ принятія въ разсчетъ бюджетовъ также потому, что „величина земскаго бюджета зависитъ часто отъ личнаго состава собранія, отъ степени отзывчивости его на нужды населенія и другихъ причинъ, иногда совершенно случайныхъ“. Я думаю, что не часто, а почти всегда величина бюджета зависитъ отъ личнаго состава собранія. Оно всегда можетъ сильно урѣзать его и можетъ, несмотря на законъ о предѣльности земскаго обложенія, сильно поднять. Но при разрѣшеніи даннаго вопроса это обстоятельство не должно имѣть значенія по той простой причинѣ, что съ точки зрѣнія закона и логики всякое земское собраніе, законно составленное и состоявшееся, является вполнѣ выразителемъ мѣстныхъ нуждъ и почитается въ нужной мѣрѣ отзывчивымъ на нихъ. Если же остаются неудовлетворенными тѣ или иныя потребности, то, очевидно, для того существуютъ какія-либо причины, въ числѣ которыхъ финансовыя обычно занимаютъ первое мѣсто. Всякое иное толкованіе было бы слишкомъ субъективнымъ, а потому недопустимо, тѣмъ болѣе, что понятія объ отзывчивости земскаго собранія и о нуждахъ населенія довольно растяжимы.

Наконецъ, если города, имѣющіе населенія 25—30 тыс. чел., не говоря уже о болѣе значительныхъ, обладаютъ бюджетомъ не менѣе мѣстнаго

уѣзднаго земства,—не ясно ли само по себѣ, что они достаточно самостоятельны и обезпечены, а путемъ учрежденія новыхъ муниципальныхъ предпріятій, могущихъ давать значительный доходъ, и впредь могутъ увеличивать свое благосостояніе?

Мой оппонентъ не станетъ, конечно, возражать противъ того, что скученіе массы людей на небольшой территоріи создаетъ особенно выгодныя условія для развитія предпріятій, дѣлая многія изъ нихъ доходной статьей и тѣмъ развивая и упрочивая матеріальное и культурное преуспѣяніе муниципій.

Въ заключеніе г. рецензентъ пишетъ, что при всей важности вопроса объ упорядоченіи взаимныхъ отношеній земствъ и городовъ, не слѣдуетъ ему придавать преувеличеннаго значенія, какъ это будто бы дѣлаю я. „Создать нормальныя условія существованія всѣхъ слоевъ городского населенія (моя фраза. А. К.) можетъ не выдѣленіе городовъ изъ земствъ,—наставительно восклицаетъ онъ,—а реформа городской избирательной системы“.

Что нужна реформа муниципальнаго избирательнаго права, противъ этого возражать не приходится. Но что она одна, безъ упорядоченія взаимоотношеній земствъ и городовъ, способна „создать нормальныя условія“,—въ этомъ можно сильно сомнѣваться, *особенно, если имѣть въ виду города средней величины, начиная съ 25—30 тыс. населенія.*

Безъ денегъ „нормальныхъ условій“ (разумѣя подъ ними ту степень удовлетворенія потребностей

населенія и благоустройства, какой достигли западно-европейскіе города) не создать, а при настоящихъ условіяхъ одна изъ наиболѣе доходныхъ статей, удобная при томъ и въ смыслѣ взиманія денегъ, это обложеніе недвижимости. Если города, обладающіе теперь бюджетомъ въ 300 — 600 тыс. руб., несутъ земскаго сбора 80—180 тыс. рублей *), а при выдѣленіи получатъ ихъ въ свою пользу, при чемъ создается возможность повысить оцѣнку и тѣмъ еще увеличить обложеніе, — то дѣйствительно, съ расширеніемъ круга избирателей, многіе изъ городовъ могутъ достигнуть „нормальныхъ условій". Но если сохранить нынѣшнюю зависимость отъ земства, т. е. оставить такой порядокъ, по которому городскія недвижимости безгранично могутъ облагаться на нужды уѣзда, а вслѣдствіе того на нужды города въ самыхъ минимальныхъ дозахъ,—то только оставаясь неисправимымъ теоретикомъ и далеко стоя отъ реальной жизни можно ожидать отъ расширенія городского избирательнаго права какихъ-либо солидныхъ результатовъ.

Правда, практика нѣкоторыхъ англійскихъ городовъ знаетъ случаи, когда вслѣдствіе высокаго развитія эксплуатаціи муниципальныхъ предпріятій вовсе не существуетъ реальныхъ городскихъ налоговъ, но... развѣ жизнь русскихъ большихъ

*) Кременчугъ, бюджетъ 1907 г. 611 т. р., земскаго сбора 125,8 т. р., городского—32,2 т. р.; Вологда 1909 г. бюджетъ 304 т. р., земскаго сбора 80 т. р., городского—20 т. р.,—*въ 4 раза меньше*, и т. д.

городовъ достигла такой ступени промышленнаго развитія, развѣ культурный и экономическій уровень нашего городского населенія достигъ той высоты, какъ въ Англіи?

Повторяю, расширеніе избирательной системы, вплоть до введенія всеобщаго избирательнаго права, необходимо; оно можетъ отозваться на городскомъ хозяйствѣ только съ хорошей стороны, но безъ выдѣленія городовъ изъ земствъ, реформа эта (если только можно теперь мечтать о ней) не сможетъ создать „нормальныхъ условій“, о которыхъ говорилось выше. Тогда вопросъ о выдѣленіи можетъ только сильнѣе обостриться, ибо самые широкіе слои городского населенія будутъ знать и отчетливо ощущать на себѣ несправедливость существующихъ взаимоотношеній, о чемъ теперь извѣстно только единицамъ. И это можетъ ускорить выдѣленіе городовъ.

Я опять могу сослаться на примѣръ за границы. Широкое избирательное право существуетъ въ Англіи, — и однако большіе города образуютъ тамъ самостоятельныя графства. Въ Пруссіи, наоборотъ, трехклассная система выборовъ, немного лучше нашей,—однако и тамъ города съ населеніемъ въ 25 тыс. чел. (въ нѣкоторыхъ провинціяхъ 30 и 35 тыс. чел.) выдѣлены въ самостоятельные крейзы (уѣзды).

Какъ во многомъ другомъ, и въ этомъ отношеніи намъ придется идти по стопамъ запада, а не открывать какихъ-то америкъ. Право, выйдетъ не хуже.

## II. Отвѣтъ на статью г. Лисенко *).

Въ своей статьѣ г. Лисенко выдвигаетъ „земско-демократическую точку зрѣнія на предметъ“. Мнѣ думается, здѣсь не можетъ быть ни „земско-демократической“, ни городской демократической или домовладѣльческой точки зрѣнія, а должна быть та, на которой сходились бы обѣ первыя.

Данная частичная реформа мѣстнаго самоуправленія должна быть проведена такъ, чтобы не пострадали ни интересы цѣлаго,—т. е. государства, народа, ни интересы отдѣльныхъ частицъ его—земствъ и городовъ. И это вполнѣ возможно, если не подходить къ дѣлу съ той предвзятостью и страстностью, какъ мой уважаемый оппонентъ, и не уличать другихъ въ сепаратизмѣ и т. п. вещахъ въ то время, когда для того нѣтъ ровно никакихъ основаній и когда даже не уяснена правильно точка зрѣнія противника.

Но послѣдуемъ по стопамъ автора. Г. Лисенко передаетъ, будто я стою *только* за выдѣленіе городовъ съ 25 тыс. населенія изъ уѣздныхъ земствъ и будто бы я противъ выдѣленія крупныхъ городовъ изъ губернскихъ земствъ. Ничего подобнаго въ моей брошюрѣ я не говорилъ. Мои предложенія сводились къ выдѣленію въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы городовъ, которые, помимо населенія въ 25 тыс. чел., имѣли бы бюджетъ приблизительно равный годовому бюджету уѣзд-

*) Въ „Московскомъ Еженедѣльникѣ“ 1908 г. № 44.

наго земства (стр. 21) *). О выдѣленіи крупныхъ городовъ въ самостоятельныя губернскія земства я писалъ, что вопросъ этотъ выходитъ за предѣлы моей задачи. Я бѣгло остановился на немъ лишь для того, чтобъ подчеркнуть, что „ходъ развитія городовъ готовитъ въ будущемъ новыя формы взаимныхъ отношеній между городами и земствами, чѣмъ о какихъ идетъ рѣчь теперь (т. е. о выдѣленіи изъ уѣздныхъ земствъ). *Большинство же городовъ удовлетворится, несомнѣнно, положеніемъ составной части губернскаго земства*“ (стр. 22). И вотъ несмотря на столь категорическое и опредѣленное заявленіе, несмотря на приведенныя цифровыя данныя и на проходящую чрезъ всю брошюру мысль, что *средніе города наиболѣе нуждаются въ выдѣленіи*,— г. Лисенко передаетъ мои взгляды на вопросъ въ совершенно иномъ видѣ. Та же невнимательность и горячность послужила причиной того, что въ результатѣ образованія изъ городовъ самостоятельныхъ земскихъ единицъ ему представляется полная разрозненность, разобщенность земствъ и городовъ. „Насъ разсаживаютъ по отдѣльнымъ городскимъ и земскимъ клѣткамъ, предоставляя объединеніе всѣхъ клѣтокъ исключительно центральной власти“. Нынѣшнія взаимоотношенія земствъ и городовъ, выражающіяся въ постоянномъ антагонизмѣ, онъ считаетъ, такимъ образомъ, нормальными, въ его глазахъ земство и городъ—

*) И вездѣ ниже, гдѣ я говорю о городахъ, я имѣлъ въ виду *только* города, отвѣчающіе этимъ требованіямъ.

объединенные (!?) въ земскомъ собраніи, это какой-то союзъ, способный противостоять централизаторскимъ стремленіямъ бюрократіи. Какая наивность! Кажется, ясно какъ день, что этотъ „союзъ“ представляетъ двухъ супруговъ, изъ которыхъ одинъ хлопочетъ о разводѣ, а другой противится, доказывая, что „мы живемъ очень хорошо—въ мирѣ, любви и согласіи“. Надо быть слѣпымъ, чтобы не видѣть, что никакой внутренней связи между земскими и городскими самоуправленіями нѣтъ, а есть только пережившій себя законъ, принуждающій горожанъ нести налоги и не дающій никакихъ правъ. Гдѣ же тутъ внутренняя, живая и прочная связь, когда города то и дѣло требуютъ обособленія? Гдѣ справедливость, когда города, съ которыхъ въ пользу земства поступаетъ $^1/_2$, $^1/_3$, $^1/_4$ всѣхъ земскихъ доходовъ, имѣютъ $^1/_{10}$, $^1/_8$ и рѣдко большую часть всего числа гласныхъ въ земскомъ собраніи? Но образуя собой отдѣльныя земскія единицы и непосредственно самъ избирая представителей въ губернское земское собраніе, городъ, несомнѣнно, будетъ одно цѣлое съ губерніей, тогда осуществится тотъ крѣпкій и устойчивый союзъ, о которомъ г. Лисенко пишетъ, какъ о существующемъ, но котораго въ дѣйствительности нѣтъ *). Теперь-то именно города и

*) Для этого необходимо, впрочемъ, не только выдѣленіе изъ уѣздныхъ земствъ болѣе значительныхъ городовъ, но и вообще упорядоченіе положенія небольшихъ городовъ въ качествѣ составныхъ частей уѣздныхъ земствъ въ смыслѣ представительства горожанъ въ земствѣ и проч.

земства и посажены по отдѣльнымъ клѣткамъ, теперь-то и поставлены „непосредственно передъ центральной властью“, и земское самоуправленіе въ настоящемъ его видѣ не объединяетъ ихъ, какъ думаетъ г. Лисенко, а только разъединяетъ. Именно тѣ, кто ратуетъ за сохраненіе нынѣшняго антагонизма, играетъ въ руку бюрократіи, всегда пользующейся девизомъ „раздѣляй и властвуй!“ Вѣдь при нынѣшней неразберихѣ взаимоотношеній она является высшей инстанціей разрѣшенія споровъ между городскимъ и земскимъ самоуправленіемъ, а не они сами.

Переходя къ обслуживанію земствомъ нуждъ городскихъ обывателей, г. Лисенко говоритъ: „самыя крупныя зданія, которыя бросаются въ глаза при въѣздѣ въ эти города (Черниговъ, Нѣжинъ, Кременчугъ)—это губернскія больницы... Сплошь и рядомъ лѣчащіеся и призрѣваемые въ нихъ на 25—30% принадлежатъ къ горожанамъ того города, гдѣ они устроены. Если разсчитать, во сколько обходится земству содержаніе горожанъ въ губернскихъ богоугодныхъ заведеніяхъ, то окажется, что соотвѣтствующія суммы сплошь и рядомъ меньше суммъ того оцѣночнаго земскаго сбора, который города нынѣ обязаны выплачивать земству“... „Въ такомъ приблизительно положеніи по отношенію къ земству находится главная масса русскихъ городовъ, въ предѣлахъ отъ 25 до 150 тыс. жителей, и только самые крупные города имѣютъ свои собственныя большія больницы, пріюты для психиковъ и т. п. обширныя и дорогостоющія заведенія“.

Сказано очень много, но безъ всякихъ доказательствъ, совершенно голословно. Быть можетъ, въ тѣхъ городахъ, которые г. Лисенко называетъ, дѣйствительно стоимость леченія горожанъ равняется суммѣ земскаго сбора. Но, во-первыхъ, на основ. 3 частныхъ случаевъ нельзя строить общихъ положеній; во-вторыхъ, очень сомнительно, чтобы стоимость леченія горожанъ въ кременчугской больницѣ стоила 125.000 руб. (сумма зем. сбора съ Кременчуга въ 1907 г.), ибо, насколько извѣстно, такой бюджетъ (125.000 р.) имѣютъ уже очень большія больницы; въ третьихъ, больницы устроены въ городахъ только потому, что эти пункты удобнѣе для населенія, для медицинскаго персонала и для надзора со стороны земскихъ управъ, а вовсе не для удобства городскихъ жителей. Ни для кого не тайна, что, несмотря на крупные земскіе налоги, городамъ все равно приходится имѣть свои лечебницы и амбулаторіи, такъ какъ земскія больницы или переполнены, или отказываются принимать горожанъ. Наконецъ, не нужно забывать главнаго: города, съ выдѣленіемъ ихъ, конечно, готовы будутъ или имѣть свои лечебницы, или участвовать соотвѣтствующей долей въ содержаніи земскихъ. Что касается дорогостоющихъ лечебницъ для душевнобольныхъ, то г. Лисенко, защищая *земскую* точку зрѣнія, долженъ бы знать, что леченіе душевнобольныхъ относится къ губернскимъ земскимъ потребностямъ; значитъ, города, образующіе уѣздныя земскія единицы, въ содержаніи ихъ будутъ участвовать какъ плательщики губернскаго

земскаго сбора, а города, выдѣленные изъ губернскаго земства, должны содержать такія лечебницы на свой счетъ. Что касается указаній на участіе губернскихъ земствъ въ содержаніи среднихъ учебныхъ заведеній, учительскихъ семинарій и т. п., то вѣдь въ содержаніи ихъ города тоже участвуютъ или непосредственно, или чрезъ уплату губернскаго земскаго сбора, не говоря уже о томъ, что имѣется возможность выяснить, какая доля должна перейти на городъ съ выдѣленіемъ его изъ земства.

Повѣрьте, дѣло вовсе не въ этихъ частностяхъ. Ихъ всегда можно такъ или иначе урегулировать. Дѣло въ ненормальныхъ взаимоотношеніяхъ земствъ и городовъ въ ихъ цѣломъ, въ томъ, что эти союзы оказываются въ вѣчной враждѣ между собой; дѣло въ принципѣ. Объ этомъ г. Лисенко ничего не говоритъ, онъ обходитъ молчаніемъ тѣ аномаліи, на которые я указываю, или попросту ихъ не видитъ, увлеченный „земско-демократической“, односторонней точкой зрѣнія. А принципъ заключается, по нашему мнѣнію, какъ разъ въ томъ, отъ чего мой оппонентъ отвертывается. Онъ правильно ставитъ вопросъ: „въ борьбѣ городовъ съ земствами замѣшаны два интереса: интересъ *самостоятельности* и интересъ *взаимопомощи*. Какъ скомбинировать ихъ между собой съ высшей государственной точки зрѣнія?“ спрашиваетъ онъ и начинаетъ „комбинировать“, но не съ той точки зрѣнія, которую только что назвалъ, а со своей земско-демократической. Между тѣмъ ясно, что

ему нельзя было, исходя „съ высшей государственной точки зрѣнія“, игнорировать вопроса о взаимоотношеніяхъ между цѣлымъ (государствомъ) и частями (мѣстными самоуправляющимися союзами). А взаимоотношенія эти, въ концѣ концовъ, складываются именно въ то, о чемъ говорилъ я: если города, по своему экономическому и культурному уровню, въ состояніи нести передъ государствомъ тѣ обязательства, какія возлагаются на земства, то они вправѣ претендовать на выдѣленіе. *Интересъ самостоятельности* не долженъ идти въ ущербъ цѣлому, и задача заключается въ отысканіи почвы для примиренія, т. е. практическихъ условій выдѣленія городовъ. Городъ вообще культурнѣе уѣзда, хотя бы и курскаго, а если онъ обладаетъ такимъ же бюджетомъ, какъ уѣздное земство, не говоря уже о томъ, что у такого города всегда имѣется цѣнное имущество въ видѣ земель, зданій, предпріятій и т. п.—то ясно, что въ выполненіи государственныхъ повинностей онъ не будетъ банкротомъ. Объ этихъ условіяхъ мой оппонентъ ничего не говоритъ, склоняясь лишь къ выдѣленію городовъ съ населеніемъ не менѣе 75.000 чел. Почему съ 75, какъ проектируетъ министерство, а не меньше и не больше,—онъ умалчиваетъ. Экономическое же, матеріальное положеніе города его вовсе не интересуетъ, хотя оно далеко не безразлично съ „высшей государственной точки зрѣнія“, изъ которой онъ исходитъ.

Другая сторона самостоятельности (въ разсматриваемой плоскости) заключается въ тѣхъ куль-

турныхъ, правовыхъ и матеріальныхъ выгодахъ, которыя сообщаетъ городскому самоуправленію предоставленіе болѣе широкихъ функцій земскаго самоуправленія (избраніе мировыхъ судей, завѣдываніе народнымъ образованіемъ чрезъ городской училищный совѣтъ и т. п.). Интересъ *взаимопомощи*, какъ я уже выяснилъ, съ выдѣленіемъ городовъ только выиграетъ, ибо теперь никакого взаимнаго общенія нѣтъ, а на лицо одинъ антагонизмъ. Г. Лисенко думаетъ, что для примиренія взаимоотношеній городовъ и земствъ довольно ограничиться увеличеніемъ городского представительства въ земствахъ, но это можно совѣтовать только для самоутѣшенія. Несообразность такого урегулированія также была выяснена въ моей брошюрѣ, но на эту ея часть г. Лисенко почему-то не счелъ нужнымъ обратить вниманія.

При распредѣленіи мѣстъ гласныхъ сторонникъ демократической точки зрѣнія, надо думать, не будетъ прибѣгать къ тѣмъ ухищреніямъ и несправедливости, какъ положеніе 1890 г. и новые проекты земской избирательной реформы. Онъ будетъ, конечно, справедливъ. Общее число гласныхъ опредѣлитъ и по избирательнымъ округамъ ихъ распредѣлитъ пропорціонально количеству населенія. Городъ, вѣроятно, будетъ избирать земскихъ гласныхъ отдѣльно отъ волостей. Что же можетъ получиться? Города, въ которыхъ населенія больше, чѣмъ въ ихъ уѣздахъ, выберутъ земскихъ гласныхъ больше, чѣмъ весь уѣздъ. И вмѣсто земскаго собранія мы увидимъ вторую городскую думу, распоряжающуюся уѣзднымъ хозяйствомъ. Вспо-

мните, что Екатеринбургъ минувшей осенью даже при нынѣшнемъ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ далъ предостереженіе! Возьмемъ городъ поменьше, напримѣръ Вологду. Въ ней населенія въ 4 раза меньше, чѣмъ въ уѣздѣ, значитъ, гласныхъ тоже должно быть въ 4 раза меньше. Но позвольте: вѣдь она, эта непролазно - грязная Вологда, даетъ земству (1910 г.) 100.000 руб., что составляетъ $^1/_3$ всѣхъ окладныхъ доходовъ земства. Почему же городской рубль дешевле деревенскаго? Она потребуетъ увеличенія отъ нея числа гласныхъ и со своей точки зрѣнія будетъ права.

Быть можетъ, лица, ратующія, вмѣсто выдѣленія городовъ, за усиленіе городского представительства въ земствахъ, пожелаютъ справедливо установить таковое по суммѣ налоговъ? Отлично. Возьмемъ Н. Новгородъ. Съ городскихъ имуществъ въ 1905 г. земство взимало 114.000 руб., а со всѣхъ прочихъ 45.000 руб. Неправда ли, г. Лисенко, если всѣхъ земскихъ гласныхъ должно быть въ нижегородскомъ земскомъ собраніи 100, то городъ долженъ избрать 73, а уѣздъ 37 гласныхъ? Согласны ли вы будете на это? Примѣните для этого же разсчета цифры, приведенныя относительно г. Вологды. Ей пришлось бы избрать $^1/_3$ гласныхъ, а земству $^2/_3$. Но вотъ проходитъ трехлѣтіе,—и городъ избираетъ, сообразно увеличившейся суммѣ земскихъ сборовъ съ него, $^2/_5$ гласныхъ *). Надѣетесь ли вы, что тотъ антагонизмъ,

*) Это очень возможно. Въ 1907 г. Вологда уплачивала 60.500 руб. земскаго сбора, а на 1910 г. назначено уже 100.000 р.

который существуетъ теперь, не усилится? Представляете ли себѣ, что, при всѣхъ разногласіяхъ между гласными отъ уѣзда,—а такія разногласія очень часты,—рѣшеніе вопроса будетъ таково, какъ пожелаютъ горожане? Не пострадаетъ ли при этомъ „земско-демократическая точка зрѣнія?“

Нѣтъ, этотъ способъ разрѣшенія назрѣвшаго вопроса непримѣнимъ для всѣхъ тѣхъ городовъ, которые безъ ущерба для цѣлаго, для государства, могутъ быть выдѣлены въ самостоятельныя земскія единицы. Но безусловно его надо примѣнить ко всей прочей массѣ городовъ.

Объясняя причины ничтожности городскихъ доходовъ отъ обложенія недвижимостей, г. Лисенко недостаточно безпристрастенъ.

„Никакая другая статья доходной смѣты городовъ такъ не окостенѣла, какъ именно доходъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ“—пишетъ онъ. Это вѣрно, но въ большинствѣ случаевъ дѣло не въ рѣдкомъ производствѣ переоцѣнокъ и т. п. ужасахъ, а, смѣю думать, въ безсмысленности ихъ *). Отъ увеличенія оцѣнокъ вѣдь не столько

*) Почему же почтенный оппонентъ игнорируетъ данныя, рисующія размѣры земскаго и городского сборовъ въ сѣв.-зап. краѣ (см. стр. 10 этой кн.). Вѣдь домовладѣльцы цензовики, выражаясь вульгарно, вездѣ изъ одного тѣста сдѣланы. И почему онъ молчитъ о земскихъ оцѣнкахъ, гдѣ зачастую фигурируютъ такія нормы: цѣнность 1 десятины строевого лѣса—1 р., 2 р. и 3 р., пашни 10—20 р., покоса 30 р. и т. п.? Города врядъ ли стали бы возражать, если бы обложеніе по стоимости имуществъ одинаково уравнительно и равномѣрно примѣнялось къ уѣзду и городу, чего въ дѣйствительности нѣтъ.

выиграютъ города, сколько земства (что конкретно представлено на стр. 13 брошюры и на 11 стр. этой книжки); врядъ ли гдѣ найдутся такіе финансисты, которые, желая собрать лишніе 10.000 р. налога, сами заплатили бы 30.000 руб. Едва ли это было бы даже „демократично“, и вотъ почему. Неужели г. Лисенко серьезно думаетъ, что налоги, падающіе на имущества горожанъ, дѣйствительно идутъ изъ кармановъ владѣльцевъ ихъ? Вотъ ужъ именно „надо совершенно игнорировать дѣйствительную жизнь“, чтобы не видѣть, что мы, наниматели квартиръ, несемъ всѣ повинности, всѣ налоги. Никакой домовладѣлецъ, если онъ пользуется домомъ не исключительно лично самъ, изъ своихъ доходовъ налоговъ не уплачиваетъ, а перелагаетъ ихъ на нанимателей. А въ наше время въ большихъ городахъ много ли такихъ домовладѣльцевъ, которые не сдаютъ или квартиръ, или другихъ помѣщеній, или земли въ аренду? Мнѣ представляется очень яснымъ, что большинству домовладѣльцевъ, да еще цензовиковъ, сумма налоговъ безразлична, ибо изъ своихъ доходовъ они платить ихъ все равно не будутъ.

Этимъ самымъ я отнюдь не хочу сказать, что „стоитъ лишь выдѣлить города изъ земства, такъ сейчасъ же домовладѣльцы откроютъ свои кошельки на нужды городскія“, каковую мысль приписываетъ мнѣ мой оппонентъ. Я хочу лишь показать, что его разсужденія, помимо своей шаблонности и предвзятости, еще и поверхностны. Между тѣмъ въ данномъ вопросѣ нельзя сколь-

зить поверху, а нужно смотрѣть въ нутро. Также поверхностны и приводимыя имъ данныя о расходахъ мѣстныхъ самоуправленій на культурныя потребности, при томъ онѣ говорятъ какъ разъ противъ него. Напримѣръ, сравнивая расходы городовъ и земствъ на „демократическія“ потребности, онъ вычисляетъ ихъ въ процентномъ отношеніи *къ общей суммѣ* расходовъ, а не *на человѣка*, не на жителя, что было бы правильнѣе и когда выводъ получится не въ пользу земства. Затѣмъ, приводя данныя относительно г. Москвы, онъ восклицаетъ: „можно ли говорить о раззореніи его земствомъ, если изъ 25.000.000 р. своего бюджета въ 1907 г. онъ удѣлялъ земству лишь 900.000 р. Кіевъ при бюджетѣ 3.000.000 р. съ лишнимъ давалъ 500.000 р.“. Эти цифры нуждаются въ большомъ вниманіи, а между тѣмъ г. Лисенко проходитъ мимо ихъ.

Во-первыхъ, Москва образуетъ собой уѣздную земскую единицу и платитъ только губернскій земскій сборъ. Несомнѣнно, уплатить 900.000 руб. для нея не обременительно,—вѣдь на худой конецъ это 75 коп. съ человѣка въ годъ. Но вотъ Кіевъ стоитъ уже въ другомъ положеніи. Земскій сборъ съ него по отношенію къ своему бюджету равняется уже не какъ 1 : 26, а какъ 1 : 6, при чемъ съ каждаго жителя придется уже 1 руб. И въ этомъ случаѣ сумма сбора, на человѣка, небольшая, но посмотрите, что получается, когда вы подходите къ тѣмъ городишкамъ, которые больше всего „кричатъ“ и къ которымъ г. Лисенко относится столь пренебрежительно.

Взято съ человѣка въ 1907 г.

| Города: | Въ пользу земства. | Въ пользу города. |
|---|---|---|
| Егорьевскъ | 3 р. 86 к. | 1 р. 60 к. |
| Кременчугъ | 1 „ 81 „ | —„ 45 „ |
| Луганскъ | 2 „ 69 „ | 1 „ 75 „ |
| Н.-Новгородъ | 2 „ 45 „ | —„ 92 „ |
| Полтава | 2 „ 40 „ | —„ 70 „ |
| Рыбинскъ | 2 „ 51 „ | —„ 89 „ |
| Тула | —„ 78 „ | 1 „ 06 „ |
| Черниговъ | —„ 98 „ | —„ 76 „ |
| Вологда | 1 „ 72 „ | —„ 49 „ |
| Екатеринославъ | 2 „ 24 „ | 1 „ 46 „ |

Изъ этихъ примѣровъ *) нельзя не видѣть, что мелкіе города острѣе ощущаютъ на себѣ тяжесть земскаго обложенія. Сравните ихъ съ Москвой, гдѣ взимается только 75 к. съ человѣка, или съ Кіевомъ, даже съ Тулой, и вы, будучи безпристрастны, должны сказать, что именно средніе-то города, отъ 25 до 150 тыс. населенія, больше всего и нуждаются въ выдѣленіи, если смотрѣть на послѣднее только какъ на шагъ къ облегченію финансоваго положенія городовъ. Вотъ почему я и писалъ о выдѣленіи городовъ изъ уѣздныхъ, а не губернскихъ земствъ.

Нѣкоторые выражаютъ подозрѣніе, что, освободившись отъ земскихъ сборовъ, домовладѣльцы оставятъ въ своихъ карманахъ то, что съ нихъ

*) Я могъ бы привести ихъ еще для многихъ городовъ. Для 1910 г. цифры получились бы еще болѣе ярки и... поразительны.

взималось въ пользу земства, а не увеличатъ обложенія въ пользу города на равную сумму. Врядъ ли это можетъ случиться, — потребности городовъ растутъ сильно, съ выдѣленіемъ на нихъ ляжетъ много новыхъ расходовъ. Но во всякомъ случаѣ, если одновременно съ выдѣленіемъ не послѣдуетъ реформа городского избирательнаго права, не лишне было бы закономъ установить обязательность внесенія въ городскую кассу суммъ, вносившихся въ земство.

„Напрасно онъ (т. е. я) полагаетъ, что въ борьбѣ съ общимъ „врагомъ“—земствомъ—городская интеллигенція и рабочіе пойдутъ рядомъ съ торговопромышленнымъ и домовладѣльческимъ классомъ“, пишетъ г. Лисенко. „Выходъ—демократизація городской избирательной системы, развитіе спеціальнаго обложенія, расширеніе муниципальныхъ предпріятій“. Очень возможно, что пока избирательная система не будетъ измѣнена въ сторону демократизаціи, интеллигенція и рабочіе „не пойдутъ рядомъ съ торговопромышленнымъ и домовладѣльческимъ классомъ“. Но произойдетъ это не въ силу правильности ихъ позиціи или ихъ „демократической точки зрѣнія“, а потому, что тѣ и другіе далеко стоятъ отъ дѣла, непосредственно съ нимъ не соприкасаются и не знаютъ его во всей полнотѣ. Рядомъ съ этимъ скажется и изжитая боязнь идти вмѣстѣ съ чумазымъ капиталомъ, т. е., попросту говоря, скажется неумѣніе самостоятельно и свободно подойти къ дѣлу. Но если избирательная система будетъ рас-

ширена, а города останутся въ прежнихъ отношеніяхъ къ земству,—то ужъ позвольте мнѣ не повѣрить, что интеллигенція и рабочіе будутъ противъ выдѣленія городовъ. Тогда этотъ вопросъ, наоборотъ, приметъ болѣе острую форму и скорѣе получитъ разрѣшеніе, чѣмъ теперь, когда благодушныхъ отцовъ города, въ сущности, очень мало занимаютъ интересы всей массы городского населенія; а тѣ налоги, которые они уплачиваютъ, ничуть не задѣваютъ ихъ кармановъ. Налоги эти чувствуются преимущественно въ мелкихъ городахъ, мало развитыхъ въ торговомъ и промышленномъ отношеніяхъ, гдѣ владѣніе недвижимостью еще не представляетъ выгоднаго помѣщенія капиталовъ. Но такіе города едва ли претендуютъ на выдѣленіе и могутъ быть выдѣлены.

## III. Отвѣтъ г. Сумарокову *).

Цитируя мои слова: „надо устранить, помимо административной, и земскую опеку надъ болѣе значительными городами“, г. Сумароковъ говоритъ, что для него осталось не яснымъ, о какой опекѣ говорю я. „Сколько мнѣ извѣстно,—пишетъ онъ,—земствамъ не предоставлено права вмѣшиваться во внутреннюю жизнь городовъ и въ дѣятельность городскихъ самоуправленій, да и сами земства склонности къ такому вмѣшательству не имѣютъ“. Дѣйствительно, большой склонности къ

*) „Право“, № 43 за 1908 годъ, ст.: „Къ вопросу о выдѣленіи городовъ въ самостоятельныя земскія единицы“.

вторженію въ сферу городской дѣятельности или, точнѣе, удовлетворенію городскихъ нуждъ земства не обнаруживаютъ, но вѣдь въ этомъ-то и бѣда. Заботы не проявляютъ, а деньги собираютъ,—вотъ сущность фактическихъ отношеній земства и города въ настоящее время.

„Вмѣшательство“ земства выражается въ томъ, что на него возложены такія обязанности по выполненію повинностей въ предѣлахъ города, которые не менѣе успѣшно могли бы быть выполнены и городскимъ управленіемъ *). По Городовому Положенію, городскія улицы составляютъ собственность города, а между тѣмъ завѣдываніе тѣми изъ нихъ, чрезъ которыя проходитъ почтовый трактъ, находится, по уставу путей сообщенія, въ вѣдѣніи земства. Избраніе мировыхъ судей возлагалось на уѣздныя земства и для городскихъ участковъ (кромѣ нѣкоторыхъ большихъ городовъ, гдѣ ихъ избираютъ думы), то же проектируется и по новому закону о мѣстномъ судѣ. Завѣдываніе начальными училищами сосредоточено въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ, куда входятъ три члена отъ земства, а отъ города только одинъ. Городскіе училищные совѣты имѣются лишь въ нѣсколькихъ большихъ городахъ (10). Въ земскихъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ сословныхъ дворянскихъ учрежденій, предсѣдатели земскихъ управъ являются предсѣдателями училищныхъ совѣтовъ. Посмотрите

*) Вновь оговариваюсь, что здѣсь я имѣю въ виду города съ населеніемъ не менѣе 25 тыс. чел., бюджетъ которыхъ равенъ бюджету мѣстнаго уѣзднаго земства.

уставъ учебныхъ заведеній, какая власть предоставляется имъ, въ качествѣ предсѣдателей училищныхъ совѣтовъ, надъ городскими начальными училищами. Такою властью не располагаютъ ни городскія думы, ни тѣмъ болѣе управы.

Подобныхъ „вторженій“ земства въ область, долженствующую подлежать вѣдѣнію городскихъ органовъ, можно назвать немало. Это вмѣшательство силою закона не только нежелательно принципіально, оно нерѣдко вредно для дѣла, оно тормозитъ нормальный ходъ послѣдняго.

Г. Сумарокову такое вмѣшательство представляется результатомъ естественнаго отношенія коллективности высшаго порядка къ низшей. Едва ли такъ. Прежде всего споренъ вопросъ о томъ, является ли земство коллективностью высшаго порядка, чѣмъ городъ. Анализируя ихъ отношенія въ цѣломъ, анализируя ихъ права и обязанности и эволюцію послѣднихъ хотя бы съ 1870 г., никакъ этого нельзя признать. Между ними нѣтъ ни коренного различія въ объемѣ функцій, нѣтъ и прямой зависимости города отъ земства, подчиненности перваго второму. Въ большинствѣ обѣ коллективности обладаютъ совершенно равными правами, иногда города большими, чѣмъ уѣздныя земства (напр., по изданію обязательныхъ постановленій о ветеринарно-полицейскихъ мѣрахъ; см. ст. 1123, примѣч., уст. Врач. изд. 1905 г.). Права, предоставленныя земствамъ въ предѣлахъ городовъ, постепенно суживаются (недавно, напр., послѣдовало „уравненіе“ правъ по

борьбѣ съ эпизоотіями). Это „уравненіе правъ“ происходитъ путемъ внесенія въ соотвѣтствующія узаконенія частичныхъ измѣненій и, частью, посредствомъ сенатскихъ разъясненій.

А то, что еще сохранилось, является не болѣе какъ пережиткомъ, необходимымъ только для обложенія города въ пользу земства. Почему городское управленіе само не можетъ содержать улицы, гдѣ проходятъ почтовые тракты, когда эти улицы ему принадлежатъ? *) Почему дума не можетъ сама избрать мирового судью, если раіонъ его дѣятельности—городъ? Почему дума не можетъ содержать, почти цѣликомъ на счетъ штрафного капитала, арестное помѣщеніе, разъ оно обслуживаетъ городъ?

Скажите, развѣ такое различіе можетъ быть понимаемо въ смыслѣ коллективностей высшаго и низшаго порядка? Конечно, нѣтъ. И совершенно вѣрно, что тутъ необходимо законодательное урегулированіе. Въ чемъ оно можетъ заключаться? Переложите только что перечисленныя функціи съ уѣздныхъ земствъ на города, и чѣмъ

---

*) Проектъ устава гужевыхъ дорогъ, выработанный мин. вн. дѣлъ, уже предусматриваетъ возложеніе обязанности содержать дороги въ предѣлахъ город. территоріи на гор. общ. управленія. Когда это осуществится, города будутъ платить земству десятки и сотни тысячъ руб. только за то, что тѣ выберутъ для нихъ 2 — 4 мировыхъ судей и станутъ содержать арестный домъ. И въ распоряженіи взимаемыми съ города суммами представителей гор. населенія нѣтъ.

можетъ быть обосновано и оправдано обложеніе городовъ въ пользу земствъ? Въ результатѣ законодательнаго урегулированія только и можетъ получиться выдѣленіе городовъ въ самостоятельныя земскія единицы.

Этотъ выводъ напрашивается логически, и ничего ни страшнаго, ни новаго онъ не представляетъ, ибо примѣры такого рода у всѣхъ на лицо. Петербургъ, Москва и Одесса въ такихъ именно условіяхъ находятся съ основанія земскихъ учрежденій, а Кронштадтъ съ 1901 г. Какъ г. Сумароковъ полагаетъ законодательнымъ порядкомъ урегулировать взаимныя отношенія городовъ и земствъ, „не прибѣгая къ столь героическому средству, какъ выдѣленіе города въ самостоятельную земскую единицу“,—не могу себѣ представить. Если сказать: ну, пусть города сами чинятъ свои улицы, избираютъ судей и т. п. и оставить исполненіе какой-либо одной повинности въ предѣлахъ города на земствѣ—значитъ, тѣмъ самымъ искусственно прикрѣпить первый ко второму, искусственно создать право обложенія гор. недвижимостей въ пользу земства.

„Сами земства склонности къ такому вмѣшательству (во внутреннія дѣла городовъ) не имѣютъ“, — пишетъ г. Сумароковъ. Къ сожалѣнію, такъ. И не удивляйтесь, пожалуйста, что я говорю: „къ сожалѣнію“. Если бы земства „вмѣшивались“ (выраженіе неудачное, оно сейчасъ станетъ ясно), можетъ быть, дѣйствительно, не стоило бы выдѣлять города. И понятно, почему. „Вмѣши-

ваясь“ въ городскую жизнь, земство было бы помощникомъ или сотрудникомъ городского управленія по удовлетворенію городскихъ нуждъ. Оно тратило бы свои средства на городскія потребности, заботилось о немъ непосредственно, тѣмъ самымъ оправдывая обложеніе горожанъ земскимъ сборомъ, оправдывая и ту опеку, о которой говорилось выше. Ничего подобнаго въ дѣйствительности нѣтъ, не можетъ, да и не должно быть. Городское управленіе само знаетъ потребности городскихъ жителей, и его право обслуживать свои нужды не можетъ быть оспариваемо. А заботы земства въ отношеніи города не простираются дальше придумыванія способа взять съ него побольше денегъ, чтобы меньше пришлось брать съ уѣзда.

Г. Сумароковъ въ своемъ возраженіи ни слова не сказалъ, по моему мнѣнію, о самомъ главномъ для настоящаго предмета спора: объ отношеніяхъ между мѣстными коллективами и государствомъ, поскольку оно выражается въ возложеніи послѣднимъ на первыя тѣхъ или иныхъ обязанностей. Мнѣ лично эти отношенія представляются въ такомъ видѣ. Делегируя органамъ мѣстнаго самоуправленія извѣстный объемъ правъ, государство возлагаетъ на него и рядъ обязанностей передъ нимъ. Разумѣется, государству приходится считаться при этомъ какъ со способностью общины осуществлять извѣстныя права (что опредѣляется, главнымъ образомъ, культурной зрѣлостью населенія), такъ и съ возможностью для нея выполнить возложенныя обязанности (что за-

виситъ отъ уровня экономическаго развитія). Напр., на земство возложены однѣ обязанности (повинности) предъ государствомъ, на городъ другія, при чемъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ эти повинности совпадаютъ, въ нѣкоторыхъ разнятся лишь въ формахъ и размѣрахъ (напр., участіе въ мобилизаціи, содержаніи полиціи и т. п.). Вотъ и скажите теперь: при равныхъ экономическихъ и культурныхъ условіяхъ цѣлесообразно ли предоставить уѣзду и городу однѣ и тѣ же права и обязанности? Не пострадаютъ ли отъ того интересы цѣлаго, интересы дѣла (напр., мобилизаціи, обезпеченія семействъ призванныхъ на войну запасныхъ, избраніе мировыхъ судей, содержаніе почтовыхъ дорогъ, арестныхъ домовъ, начальныхъ училищъ)? А вѣдь къ этому, въ сущности, сводится весь вопросъ о выдѣленіи городовъ изъ земствъ, если не затуманивать его, не философствовать на тему „веревка—вервіе простое“ и разсматривать вопросъ при помощи холоднаго разсудка, а не горячаго сердца, всегда склоннаго сострадать обездоленной деревнѣ.

Проводить развитую точку зрѣнія—отнюдь не значитъ смотрѣть на городскую общину какъ частно-правовой институтъ, въ чемъ какъ бы уличаетъ меня г. Сумароковъ. Точно также претензіи городовъ на выдѣленіе не могутъ быть сравниваемы съ такими же претензіями отдѣльныхъ фабричныхъ и заводскихъ поселеній. И это потому, что городъ и какое-нибудь фабричное село далеко не одно и то же.

Городъ является культурнымъ, административнымъ и торгово-промышленнымъ центромъ, самостоятельнымъ юридическимъ лицомъ, располагающимъ общественной собственностью иногда громадной цѣнности, рядомъ крупныхъ предпріятій и т. п. Здѣсь находятъ примѣненіе самыя *разнообразныя* формы труда, промысла, занятій; здѣсь скрещиваются самые *разнородные* государственные, общественные и частные интересы. Иное дѣло фабрика или заводъ, являющіеся не болѣе какъ частными предпріятіями, отъ которыхъ зависитъ самое существованіе населенія, неимѣющаго общественной собственности, какъ базы для коллективнаго хозяйства, не обладающаго правомъ самоуправленія. Всѣ занятія фабричнаго населенія приспособлены къ главному фактору — фабрикѣ, и всякое несчастье на ней (напр., пожаръ) или кризисъ въ данномъ производствѣ въ корень подрываютъ благосостояніе фабричнаго населенія. Г. Сумароковъ привелъ какъ нельзя болѣе удачный примѣръ — уральскіе заводы. Ну, скажите, какія же повинности предъ государствомъ способно было бы выполнять населеніе ихъ, съ кризисомъ въ уральской промышленности обреченное на голодовку?..

Я пишу, что жалобы городовъ на земство возникаютъ съ того времени, когда взимаемый съ городовъ земскій сборъ начинаетъ превышать сумму затратъ земства на общеземскія потребности въ городскомъ поселеніи и на городскія нужды. Разъ наступаетъ такой моментъ,—говорю я,—значитъ, городъ перестаетъ нуждаться въ нянькѣ-

земствѣ, значитъ, онъ обараруживаетъ относительную, экономическую мощь и можетъ самостоятельно отправлять функціи общегосударственнаго управленія, какія возложены на него государствомъ.

Мой уважаемый оппонентъ видитъ тутъ логическую неправильность. — „Если прежде городъ нуждался въ земствѣ, то теперь, когда городъ достигъ экономической мощи, земство нуждается въ немъ, какъ въ его культурѣ, такъ и въ его средствахъ. И городъ долженъ, обязанъ удѣлять часть своихъ матеріальныхъ средствъ бѣднѣйшему населенію уѣзда черезъ посредство земства. И это совсѣмъ не благотворительность; таковая не можетъ быть принудительной“,—спѣшитъ оправдаться г. Сумароковъ.

Никакой логической неправильности нѣтъ въ томъ, что города выдѣляются по достиженіи извѣстной экономической зрѣлости. Зрѣлый городъ въ изъясненномъ выше смыслѣ—это не прежній, дореформенный Миргородъ, съ патріархальнымъ укладомъ жизни, гдѣ ссорятся Иванъ Ивановичъ съ Иваномъ Никифоровичемъ, гдѣ задачи городского самоуправленія несложны и потребности элементарны.

Съ одной стороны, городская жизнь настолько сложна, трудна, дорога, нездорова, что ввести ее въ нормальныя рамки—порой насущная потребность не одного даннаго города, а цѣлой обширной области и даже страны. Возьмите для примѣра Петербургъ и Астрахань, какъ разсадники холеры. Оздоровленіе ихъ уже ставится на степень

государственной задачи. И, напротивъ, въ обложеніи городовъ земскимъ сборомъ я вижу именно „благотворительность“, принудительную благотворительность, существованіе которой г. Сумароковъ отрицаетъ. Городъ богатъ, уѣздъ бѣденъ,—пусть онъ будетъ данникомъ его, вотъ центръ тяжести разсужденій противниковъ выдѣленія городовъ, если они не заинтересованы въ удержаніи городовъ въ качествѣ податныхъ земскихъ единицъ еще и шкурно, какъ напр. современные земскіе дѣятели. Г. Лисенко въ „Московскомъ Еженедѣльникѣ“ такъ именно и разсуждаетъ, а г. Сумароковъ пытается загримировать эту сущность въ высокія фразы о соціальной справедливости.

Кромѣ писанной логики, есть еще логика жизни, и подчасъ она неотразимѣе первой,—вотъ чего не слѣдуетъ забывать. Переставъ съ экономической зрѣлостью нуждаться въ нянькѣ-земствѣ, городъ долженъ самъ стать нянькой-пестуномъ надъ своимъ населеніемъ. Онъ выросъ въ большой организмъ,—съ него надо снять связывающія его путы и предоставить свободно рости и развиваться. Будучи искусственно пришитъ къ уѣздному земству, городъ теряетъ въ томъ и другомъ. Г. Сумароковъ ссылается на деревенскую нищету, забывая, что она по преимуществу результатъ „неестественнаго режима“ и финансово-экономической политики, что при извѣстныхъ условіяхъ она (нищета) не можетъ быть явленіемъ общимъ, а исключительнымъ. Между тѣмъ городской пауперизмъ, безработица и т. п. явленія присущи городской

жизни всегда и всюду, при всякихъ условіяхъ (вспомните Лондонъ). Ясно, что соціальныя задачи сильнѣе выступаютъ въ городахъ, чѣмъ въ уѣздахъ. Легко разсуждать: повышайте оцѣнки и берите деньги. Съ кого ихъ придется брать? Конечно, не съ домовладѣльцевъ, а съ тѣхъ же квартиронанимателей, т. е. главнымъ образомъ малосостоятельныхъ слоевъ населенія. А потомъ на нихъ же и тратить подъ видомъ безплатнаго обученія, безплатной медицинской помощи, пособій въ разныхъ случаяхъ жизни, дешевыхъ жилищъ и т. п.

Гдѣ же тутъ логика?

# Къ реформѣ полиціи.

## I.

Еще въ недавнія времена, когда было „нельзя такъ больше жить“, когда одна за другой намѣчались реформы и вѣрилось, что онѣ *будутъ* осуществлены,—городскія думы подняли вопросъ о реформѣ полиціи. Петербургъ, Москва, Могилевъ, Курскъ, Харьковъ, Вологда и другіе города возбудили объ этомъ ходатайства, выдвигая основнымъ положеніемъ реформы передачу полиціи въ вѣдѣніе мѣстныхъ органовъ самоуправленія. На деталяхъ останавливались мало, полагая, что таковыя относятся уже къ области законодательнаго творчества—нарождавшагося народнаго представительства, на которое всей Россіей возлагались тогда огромныя надежды.

Правительство хотя и не выразило ни малѣйшаго согласія на такую реформу, но, повидимому, сильно считалось съ настроеніемъ муниципалитетовъ, ибо, увеличивъ съ 1 января 1906 года штаты городовыхъ и ихъ содержаніе,—вызванные этой мѣрой расходы отнесло не на средства горо-

довъ, а на счетъ казны. Благодаря, вѣроятно, такой предусмотрительности, оно и не встрѣтило протеста городскихъ думъ по поводу увеличенія штатовъ и расходовъ, что несомнѣнно имѣло бы мѣсто въ очень многихъ городахъ, если бы расходы отнесены были на ихъ средства. Правда, насчетъ казны расходы принимались только въ теченіе трехъ лѣтъ и источникъ ихъ послѣ этого срока не указывался,—но развѣ передъ созывомъ первой Думы кто-нибудь заглядывалъ впередъ на три года? Къ тому времени (такъ думалось тогда!) реформа полиціи навѣрное уже завершится—полиція перейдетъ въ вѣдѣніе городскихъ управленій, а, стало быть, вопросъ о средствахъ отпадетъ самъ собой.

Оказалось не то. Реформа задумана по другому рецепту, а денежки на увеличенный въ 1906 году штатъ пожалуйте. Городскими управами уже получены предложенія внести соотвѣтственныя суммы въ смѣты 1909 г. Мало того. Въ силу оригинально задуманной реформы, городамъ предстоятъ новые расходы на полицейское дѣло.

Что нужна реформа полиціи—давно для всѣхъ было ясно, кромѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Оно только теперь признало этотъ фактъ, а ранѣе въ устройствѣ полиціи не видѣло никакихъ несообразностей. Но есть реформы и „реформы“. Задуманная нынѣ реформа, поскольку основанія ея получили огласку, относится именно къ реформамъ въ кавычкахъ.

Для обсужденія вопроса въ іюлѣ и августѣ въ

провинціи были образованы, подъ предсѣдательствомъ исправниковъ и полицеймейстеровъ, при участіи представителей вѣдомствъ, городовъ и земствъ, особыя совѣщанія. По поводу участія въ нихъ представителей мѣстнаго самоуправленія, надо замѣтить, что это не были лица, уполномоченныя думами и земскими собраніями, получившія отъ сихъ послѣднихъ директивы, а просто члены исполнительныхъ органовъ земствъ и городовъ—управъ. Получивши приглашеніе за 2—3 дня до совѣщанія,—естественно, что они являлись или мало подготовленными, или просто съ пустыми руками. Не имѣя никакихъ руководящихъ указаній отъ распорядительной власти, каковы думы и земскія собранія,—такіе представители, собственно говоря, и не могли выступать отъ имени городовъ и земствъ въ столь важномъ и сложномъ дѣлѣ.

Кромѣ того, кажется страннымъ, что по поводу полицейской реформы не было предложено высказаться городскимъ думамъ, такъ сильно заинтересованнымъ въ этомъ дѣлѣ. Или министерство опасалось, что взгляды и желанія ихъ могутъ слишкомъ рѣзко разойтись съ его предположеніями? Тогда какую же цѣну имѣютъ труды такихъ наскоро созванныхъ совѣщаній? Да очень просто: въ наше время на нихъ можно опереться, какъ на мнѣнія „мѣстныхъ“ людей, подобно съѣздамъ миссіонерскому, зубровъ и т. п.

Не мудрено, что совѣщанія всюду высказывались въ одномъ и томъ же духѣ, согласномъ съ

предположеніями м-ва. Они признали желательнымъ освободить полицію отъ взысканія земскихъ, городскихъ, сословныхъ и казенныхъ сборовъ, отъ судебно-слѣдственныхъ обязанностей, врученія повѣстокъ, объявленія жителямъ бумагъ административныхъ мѣстъ и лицъ и т. п. Выполненіе этихъ обязанностей должно перейти къ судебной полиціи, сборщикамъ налоговъ, разсыльнымъ и т. д. О подчиненіи полиціи какой-либо иной власти вмѣсто нынѣшней, на совѣщаніяхъ едва ли могла идти рѣчь.

Разсматривая вопросъ о реформѣ полиціи въ предѣлахъ, затронутыхъ совѣщаніями, и вполнѣ допуская, что приблизительно въ такомъ видѣ въ настоящее время она только и можетъ пройти,— сами собой возникаютъ два вопроса. Во-первыхъ, будутъ ли, послѣ освобожденія полиціи отъ выполненія порученій мѣстныхъ органовъ самоуправленія, города освобождены отъ расходовъ на полицію и, во-вторыхъ, будетъ ли, вслѣдствіе сокращенія работы у чиновъ полиціи, уменьшенъ ихъ штатъ?

Ни того, ни другого вопроса совѣщанія, поскольку о нихъ извѣстно изъ повременной печати, не обсуждали. А между тѣмъ, оба они чрезвычайно важны, особенно для городовъ.

Участіе городовъ и земствъ въ содержаніи: первыми—городской, вторыми—уѣздной полиціи, сильно разнится; оно весьма неравномѣрно. *Города полностью содержатъ полицейскія команды*, снабжаютъ ихъ аммуниціей и вооруженіемъ, выдаютъ квар-

тирныя деньги, отводятъ помѣщенія для городскихъ полицейскихъ управленій и участковъ съ отопленіемъ и освѣщеніемъ; *издержки же земства ограничиваются* лишь *безплатными разъѣздами* полиціи *на земскихъ лошадяхъ*, при чемъ не мало такихъ разъѣздовъ бываетъ по земскимъ же дѣламъ. Если принять въ соображеніе, что города являются довольно крупными земскими податными единицами (значитъ, въ извѣстной долѣ участвуютъ въ содержаніи земскихъ станцій), что городская полиція несравненно больше исполняетъ порученій по земскимъ дѣламъ, чѣмъ уѣздная полиція по городскимъ дѣламъ,—то будетъ совершенно ясно покрытіе расходовъ по содержанію полиціи главнымъ образомъ городами.

Для поверхностнаго хотя бы ознакомленія съ этими расходами приведу слѣдующія цифры.

СУММА РАСХОДОВЪ.

| | Средняя въ годъ за 5 л. 1880—84 г. | За 1898 г. | Ассигн. въ 1907 г. | Вновь прибыло съ 1909 г. |
|---|---|---|---|---|
| | въ тысячахъ рублей. | | | |
| Кишиневъ . . . . . | 12,5 | 17,9 | 21,2 | Св. не имѣю |
| Тамбовъ . . . . . | 15,5 | 16,3 | 27,7 | 17,7 |
| Вольскъ . . . . . | 6,4 | 16,3 | 21,5 | 5,2 |
| Вологда . . . . . | 6,9 | 14,7 | 15,6 | 8,6 |
| Владиміръ . . . . . | 6,4 | 11,3 | 13,1 | 11,3 |
| Москва . . . . . | 921,1 | 1117,5 | 1293,8 | Св. не имѣю |
| Смоленскъ . . . . . | 11,8 | 15,3 | 24,7 | 15,3 |

Въ маленькихъ городахъ процентъ расхода на полицію гораздо значительнѣе, чѣмъ въ большихъ. Такъ, напр., въ 1898 г. онъ достигалъ: въ Александровскѣ (влад. губ.) 21%, Слонимѣ (гродн.) 24%, Новомосковскѣ (екат.) 17%, Пинскѣ (мин.) 21%, Мценскѣ (орл.) 14% и т. д., тогда какъ въ среднихъ и большихъ городахъ равняется 10—15% всѣхъ городскихъ расходовъ и менѣе.

Нынѣ, съ отнесеніемъ на городскія средства расходовъ (обозначенныхъ въ послѣднемъ столбцѣ таблички), покрывавшихся въ теченіе 3 лѣтъ казной, — издержки на полицію значительно увеличатся (по нѣкоторымъ городамъ на 50%). При хроническомъ безденежьи, при промышленномъ кризисѣ, который многія городскія управленія лишилъ солидныхъ доходовъ отъ городскихъ банковъ — расходы эти не могутъ не отразиться на городскомъ хозяйствѣ отрицательно.

Вотъ почему помимо принципіальной стороны дѣла, которая будетъ освѣщена ниже, для городовъ реформа полиціи — крупный вопросъ, тогда какъ земства, особенно въ ихъ настоящемъ видѣ, заинтересованы въ немъ весьма мало и вотъ почему въ дальнѣйшемъ я буду говорить о реформѣ полиціи и городскомъ, а не мѣстномъ вообще самоуправленіи.

## II.

Времена измѣнчивы. Когда городскія думы говорили о необходимости реформы полиціи— министерство молчало. Теперь оно заговорило—

города молчатъ, хотя сейчасъ, въ связи съ внесеніемъ въ городскія росписи новыхъ суммъ на полицію, — было бы кстати снова обсудить вопросъ. Что сіе значитъ?

Не берусь дать исчерпывающій отвѣтъ. Прежде всего тутъ отозвались общія теченія русской жизни. Пронесшійся вихрь грабежей, казней, погромовъ, безграничный произволъ, — словомъ, эксцессы революціи наполнили общественную атмосферу тяжелымъ, смраднымъ туманомъ, въ которомъ настроенія и интересы измѣнились и перепутались. Господствующій въ городскихъ управленіяхъ классъ, изъ боязни революціи, если и не весь, то въ значительной своей части бросился въ объятія реакціи, частью проникся консерватизмомъ. И тѣ самыя думы, которыя въ эпоху довѣрія высказывались за либеральныя реформы,—или пошли назадъ, или спрятались въ скорлупу „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“.

Частью сами, частью поневолѣ ушли изъ муниципалитетовъ живые, самостоятельные элементы, способные понимать и энергично отстаивать общественные интересы. Исполнительные органы думъ—управы—болѣе, чѣмъ когда-либо превратились въ губернаторскія канцеляріи... Все это до наглядности ярко показываетъ, почему наши муниципалитеты не ставятъ на очередь вопроса о полиціи, когда о томъ заговорило министерство; все это выясняетъ причины слабой роли въ совѣщаніяхъ представителей городовъ. Правда, у нѣкоторыхъ городскихъ заправилъ существуетъ чрез-

мѣрная „дружба“, единеніе съ полиціей, не позволяющія видѣть въ ней какіе-либо недостатки. Но такихъ „дѣятелей“ все-таки немного, большинство же, несомнѣнно, отлично сознаетъ несправеливость привлеченія городовъ къ расходамъ на полицію, ибо для нихъ очевидны и скромность городскихъ средствъ, и масса неудовлетворенныхъ потребностей городского населенія.

Инертное отношеніе къ реформѣ полиціи можетъ быть объяснено и неувѣренностью въ успѣхѣ ходатайствъ, если бы таковыя были представлены. На мѣстахъ почти пропала всякая надежда получить, при настоящемъ положеніи, какія-либо дѣйствительныя реформы. Всѣ охвачены непростительной апатіей, постыднымъ равнодушіемъ и такимъ недовѣріемъ къ предпринимаемому „обновленію“ страны, что о немъ могутъ говорить развѣ только съ улыбкой.

Мы отнюдь не питаемъ надеждъ ни на удовлетворительное разрѣшеніе городскими думами вопроса о реформѣ полиціи, ни на успѣхъ ихъ ходатайствъ. Но мнѣніе должно быть высказано думами, чтобы населеніе знало, какъ о немъ заботятся его представители, знало, какія благодѣянія расточаются для него свыше.

Думы должны разсмотрѣть вопросъ о полиціи, ибо это вопросъ и справедливости, и финансовъ. Разъ полиція освобождается отъ исполненія порученій по городскимъ дѣламъ — нѣтъ основаній относить на городскія средства ея содержаніе. Охрана порядка и безопасности въ уѣздахъ лежитъ

на обязанности уѣздной полиціи — и, однакоже, она содержится не земствомъ, а казной. Города особенно нуждаются въ средствахъ теперь, когда условія городской жизни становятся все сложнѣе, когда города быстро растутъ и возрастаютъ и разнообразятся потребности городского населенія. Вслѣдствіе своего внѣшняго неустройства, антисанитарнаго состоянія и многихъ соціальныхъ причинъ (безработицы, обѣдненія крестьянства и тяги его въ города и пр.),—города стали буквально очагами всякихъ эпидемій. Неотвязно стоитъ передъ вами вопросъ: когда же приступлено будетъ къ оздоровленію ихъ? Вы берете въ руки изданіе центр. стат. комитета „Города Россіи въ 1904 г.“ и видите, что канализація устроена лишь въ двухъ десяткахъ городовъ, и то не охватываетъ всѣхъ раіоновъ городского населенія. Въ немногихъ сравнительно городахъ имѣются поля орошенія и ассенизаціонныя,—всюду существуютъ примитивныя свалки нечистотъ по окраинамъ города, заражающія почву и питьевую воду. Во многихъ значительныхъ городахъ,—каковы Ковно, Иваново-Вознесенскъ, Рязань, Брестъ-Литовскъ, Таганрогъ и др., нѣтъ водопроводовъ, а въ нѣкоторыхъ водопроводы хотя и имѣются (напр. Петербургъ, Ярославль), но вода подается изъ рѣкъ безъ достаточной фильтраціи, или сѣть водопроводная далеко не охватываетъ всего города, а лишь центральныя или болѣе населенныя части его.

Направленіе суммъ, расходуемыхъ теперь на полицію, на мѣстныя потребности и прежде всего

на оздоровленіе городовъ, дало бы возможность ввести важныя и неотложныя улучшенія въ условія существованія городского населенія.

Принявъ на себя расходы по содержанію полиціи, государство могло бы опредѣлить, куда освободившіяся у городовъ суммы должны быть направлены, дабы онѣ не распылились въ общей массѣ расходовъ. Такой опытъ уже имѣется. Когда въ 1899 г. насаждалась „близкая къ народу власть“ въ лицѣ земскихъ начальниковъ, замѣнившихъ собою мировыхъ судей, то было установлено, что земскіе начальники получаютъ содержаніе отъ казны, а суммы, расходовавшіяся земствами на судебно-мировыя учрежденія, обращаются на образованіе дорожнаго капитала. Быть можетъ, въ отношеніи городовъ и нецѣлесообразно было бы устанавливать подобное однообразное правило въ виду различія въ мѣстныхъ условіяхъ и разнообразія первоочередныхъ потребностей, но если бы освободившіяся отъ полиціи суммы направлены были на устройство и развитіе водоснабженія, канализаціи, осушеніе мѣстностей и т. п. мѣропріятія, имѣющія цѣлью оздоровленія городовъ вообще,—это въ высшей степени серьезное дѣло было бы поставлено на твердую почву.

Государству и теперь приходится время отъ времени приходить мѣстнымъ учрежденіямъ на помощь въ ихъ борьбѣ съ эпидеміями, только помощь его непланомѣрна и случайна. Осуществленіе предлагаемаго здѣсь способа имѣетъ цѣлью систематическую, планомѣрную и распространенную на

всю территорію Имперіи борьбу *съ причинами* эпидемій, а не самими эпидеміями только, являющимися слѣдствіемъ извѣстныхъ условій.

Надо сознаться, впрочемъ, что въ рамкахъ дѣйствующаго городового положенія успѣшно осуществить подобныя крупныя мѣропріятія очень трудно.

## III.

Допустимъ, что въ настоящее время „реформа“ полиціи въ предлагаемомъ министерствомъ видѣ только и можетъ пройти. Принесетъ ли она и какую пользу для муниципій?

Принципіально противъ намѣченной реформы и, главное, противъ того положенія, какое полиція будетъ занимать въ составѣ мѣстныхъ учрежденій, имѣется много возраженій. Уже одно оставленіе ея попрежнему въ вѣдѣніи губернскаго начальства показываетъ, что по существу ничего новаго реформа не вноситъ. Здѣсь же — *предупрежденіе отъ напрасныхъ ожиданій серьезныхъ улучшеній.*

Полная независимость полиціи отъ мѣстнаго самоуправленія сама по себѣ достаточно говоритъ, насколько хорошо полиція можетъ обслуживать его въ дѣлахъ административнаго и полицейскаго свойства. Полиція по старому окажется проводникомъ господствующей въ данную минуту въ правящихъ сферахъ политики, или, проще говоря, не она будетъ существовать для населенія, а оно для нея; попрежнему благочиніе и безопасность жителей будутъ стоять на второмъ планѣ. Зависи-

мость только отъ губернскаго начальства избавляетъ чиновъ полиціи отъ близкаго, дѣятельнаго надзора и руководительства, дѣлаетъ ее безконтрольной, безотвѣтственной, надзаконной. Какъ было донынѣ, полиція, будучи независима отъ мѣстнаго самоуправленія, окажется малодѣятельной въ той области, въ какой она могла бы быть чрезвычайно полезна: въ наблюденіи за исполненіемъ жителями обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ думами и земскими собраніями и регулирующихъ мѣстную жизнь въ отношеніи санитарномъ, благоустройства, занятій въ торговыхъ и ремесленныхъ заведеніяхъ и т. д. За недостаточностью или, пожалуй, отсутствіемъ надзора такія постановленія остаются обыкновенно мертвой буквой. „Реформа“ никакой пользы населенію не принесетъ, а вызывая новые расходы на содержаніе сборщиковъ и не относя на счетъ казны содержанія полиціи,—дѣлаетъ въ отношеніи городовъ еще одну несправедливость.

Намъ могутъ возразить: предполагается, молъ, усиленіе охраны порядка и безопасности жизни и имущества гражданъ, т.-е. мѣръ исключительно полицейскихъ, направленныхъ къ благу населенія. Прекрасно. Но вѣдь если откровенно говорить, вопросъ объ этомъ—въ сущности, вопросъ о *качественномъ составѣ полицейскихъ чиновъ*, вопросъ о порядкѣ отвѣтственности ихъ и завѣдыванія ими, а вовсе не о количественномъ составѣ и обремененіи дѣлами, какъ принято думать въ бюрократическихъ сферахъ...

Реформа, если она имѣетъ цѣлью не распложеніе чиновниковъ, а дѣйствительные интересы страны, должна покоиться на совершенно иныхъ началахъ.

Бывшій директоръ департамента полиціи А. Лопухинъ, посвятившій преобразованію ея рядъ замѣтокъ въ журналѣ „Самоуправленіе“, пришелъ къ выводу, что „завѣдываніе дѣлами по охранѣ порядка, частной и общественной безопасности должно быть поручено самоуправляющимся учрежденіямъ, въ завѣдываніи которыхъ для исполненія этихъ дѣлъ должна находиться полиція, подчиняющаяся въ городахъ—городскимъ управамъ, въ уѣздахъ—уѣзднымъ земскимъ управамъ. Для обнаруженія преступленій и участія въ изслѣдованіи и преслѣдованіи ихъ... должна быть учреждена особая судебная полиція, подчиненная прокурорскому надзору. Личный составъ обѣихъ этихъ полицій пополняется путемъ назначенія, исходящаго отъ учрежденій, которымъ онѣ подчинены. Общая полиція должна исполнять всѣ основанныя на законѣ требованія общественныхъ и правительственныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ“ *).

Вмѣсто учрежденія новыхъ должностей въ дополненіе къ существующимъ, — что намѣрено сдѣлать министерство,—г. Лопухинъ предлагаетъ лишь выдѣлить изъ вѣдѣнія общей полиціи функціи судебно-слѣдственныя, а затѣмъ общую полицію передать въ вѣдѣніе мѣстнаго самоуправленія, сохранивъ за ней остальныя обязанности. Надо

*) „Самоуправленіе“, 1907, № 21.

понимать, что въ этомъ случаѣ на послѣднемъ лежитъ опредѣленіе штатовъ и видовъ и размѣровъ денежнаго довольствія.

При сравненіи съ этими единственно раціональными основаніями тѣхъ чисто канцелярскихъ замысловъ, какіе пережевываются въ сотняхъ совѣщаній—можно предвидѣть всю пользу проектируемой министерствомъ „реформы“. Тутъ тысяча первый разъ выражается и непониманіе истинныхъ нуждъ страны, и недовѣріе къ общественному самоуправленію.

Проектъ министерства можетъ явиться нѣкоторымъ коррективомъ только *при освобожденіи городовъ отъ расходовъ на полицію, при сокращеніи штатовъ ея* и употребленіи освободившихся суммъ на какія-либо опредѣленныя потребности, напр. оздоровленіе городовъ. Отъ реформы въ такомъ видѣ принципъ если и пострадаетъ, то, въ общемъ, окажется нѣкоторая польза и будетъ возстановлена справедливость. Возложеніе расходовъ по содержанію городскихъ полицейскихъ командъ на города (еще разъ возвращаюсь къ этому вопросу), въ то время какъ уѣздная полиція и учрежденная недавно стража цѣликомъ содержатся на средства казны—явно несправедливо и неправильно. Если городская полиція охраняетъ жизнь и безопасность горожанъ, порядокъ и благочиніе, то вѣдь тѣ же обязанности лежатъ и на полиціи уѣздной, содержимой казной. Если городская полиція выполняетъ нѣкоторыя дѣла по городскому управленію, то вѣдь и уѣздная полиція кое-что дѣлаетъ по зем-

скому хозяйству. Гдѣ же логическое оправданіе отнесенія расходовъ по содержанію городской полиціи на города, а не на казну?

Послѣ принятія этой точки зрѣнія при рѣшеніи финансовой стороны вопроса былъ бы естественъ переходъ въ вѣдѣніе общественнаго управленія взиманія мѣстныхъ сборовъ. Отсюда можетъ получиться только польза. Съ развитіемъ городского хозяйства, съ возникновеніемъ различныхъ муниципальныхъ предпріятій, каковы водопроводъ, канализація, электричество, съ расширеніемъ оброчнаго хозяйства и т. п.,—городамъ и безъ того приходится имѣть своихъ сборщиковъ. Но чтобы дѣятельность послѣднихъ была болѣе продуктивна, особенно при взысканіи оцѣночнаго сбора—необходимо предоставленіе сборщикамъ нѣкоторыхъ особенныхъ правъ по должности—какъ напр. права приступать къ описи имущества и т. п. Полиція, въ ея настоящемъ видѣ, для роли сборщика мало пригодна какъ потому, что дѣло это всегда стояло у нея на заднемъ планѣ, такъ и потому, что, будучи независима отъ муниципальной власти, она относилась къ нему безъ должнаго вниманія. Кромѣ того, зависимость отъ губернскаго начальства ставила полицію въ нежелательныя рамки въ дѣлѣ взысканія сборовъ. Въ то время, какъ съ простыхъ смертныхъ и казенные, и мѣстные сборы взыскиваются съ неустрашимой настойчивостью,—состоятельные классы: крупные землевладѣльцы, фабриканты, заводчики и т. д. пользуются никакими законами неустановленными льготами. Надо ли говорить,

какъ много теряютъ мѣстные органы самоуправленія отъ неисправнаго, несвоевременнаго поступленія денегъ.

---

Городскія думы должны вернуться къ вопросу о реформѣ полиціи. И если имъ не подъ силу въ настоящее время высказаться за раціональныя основанія реформы,—онѣ должны по крайней мѣрѣ настаивать на освобожденіи городовъ отъ расходовъ на содержаніе полицейскихъ командъ, не допускать такой „реформы“, когда къ сотнямъ и тысячамъ ненужныхъ должностей прибавится столько же новыхъ. А расходы на жалованье новымъ чиновникамъ бременемъ лягутъ на городское населеніе, отодвинувъ въ неизвѣстное будущее столь необходимыя улучшенія въ городской жизни.

Одно изъ двухъ. Или полиція должна быть передана въ вѣдѣніе городовъ—съ предоставленіемъ имъ права устанавливать штаты, должности, виды и размѣры денежнаго довольствія, и тогда отнесеніе на городскія средства ея содержанія отчасти найдетъ себѣ оправданіе. Или изъ обязанностей городской полиціи должно быть изъято взысканіе городскихъ сборовъ и исполненіе другихъ порученій городского управленія—и тогда города должны быть освобождены отъ расходовъ на содержаніе полиціи и таковые отнесены на счетъ казны.

Всякое иное разрѣшеніе вопроса будетъ не только не логично,—на логику наши „реформаторы“ слишкомъ мало обращаютъ вниманія,—но и въ высшей степени несправедливо по отношенію къ городскому населенію, живущему въ непролазной грязи, пьющему гадкую воду, дышащему скверным воздухомъ и т. д.

Ноябрь 1908 г.

# О желательныхъ измѣненіяхъ въ квартирной воинской повинности.

При обсужденіи законопроекта о выдачѣ городскимъ управленіямъ пособій на содержаніе полицейскихъ командъ Государственною Думою высказано было пожеланіе объ облегченіи несенія городами разныхъ возложенныхъ на нихъ повинностей.

Къ числу наиболѣе тяжелыхъ и даже несправедливыхъ городскихъ обязанностей относятся, какъ извѣстно, расходы на полицію и воинскій постой. Вопросъ о желательныхъ, съ точки зрѣнія городовъ, началахъ реформы полиціи и о значеніи расходовъ на нее въ муниципальныхъ бюджетахъ мы уже разсмотрѣли въ предыдущей статьѣ. Теперь мнѣ хотѣлось бы освѣтить вопросъ о квартирной воинской повинности, какъ лицу, близко стоявшему къ одному изъ губернскихъ муниципалитетовъ и воочію видѣвшему всю ея тяготу, всю ея ненормальную организацію.

## I.

Тѣмъ, кто не принималъ дѣятельнаго участія въ городскихъ дѣлахъ въ качествѣ гласнаго или

отвѣтственнаго служащаго и не изучалъ интересующей насъ отрасли муниципальнаго управленія,—тѣмъ трудно себѣ даже представить, насколько сложна, хлопотлива, отвѣтственна и въ то же время мелочна квартирная повинность, сколько средствъ, времени и труда она отнимаетъ, сколько крови отравляетъ и нервовъ изматываетъ. Хлопоты о постороннихъ прямымъ задачамъ городскихъ самоуправленій дѣлахъ; непроизводительные „обязательные“ расходы на постой при постоянныхъ дефицитахъ и недостаткѣ средствъ на самыя насущныя нужды; мелочныя придирки воинскихъ частей; Дамокловъ мечъ въ видѣ распорядительныхъ комитетовъ съ ихъ подстегиваніемъ и поддержкой почти каждаго неправильнаго требованія военнаго начальства, — все это, вмѣстѣ взятое, создаетъ предубѣжденное отношеніе къ квартирной повинности, дѣлаетъ ее въ глазахъ муниципаловъ „неизбѣжнымъ зломъ“.

По закону 1874 г., много разъ въ деталяхъ измѣнявшемуся и дополнявшемуся, квартирная повинность выражается въ слѣдующихъ основныхъ видахъ:

1) Въ отводѣ помѣщеній для всѣхъ офицеровъ и чиновниковъ, состоящихъ при строевыхъ частяхъ, съ отопленіемъ, освѣщеніемъ, мебелью, водой, а нѣкоторымъ и съ конюшнями. Сюда же относятся жандармскіе унтеръ-офицеры, кромѣ желѣзнодорожныхъ.

2) Въ отводѣ помѣщеній для воинскихъ шта-

бовъ, управленій и заведеній (кромѣ учебныхъ) съ отопленіемъ (нѣкоторымъ и съ освѣщеніемъ).

3) Въ отводѣ помѣщеній для нижнихъ чиновъ съ отопленіемъ, освѣщеніемъ, водой и „казарменными принадлежностями“ (кровати и проч.).

4) Въ отводѣ помѣщеній для пріѣзжающихъ по дѣламъ службы генераловъ, офицеровъ и нѣкоторыхъ чиновниковъ военнаго вѣдомства.

5) Въ отводѣ помѣщеній съ отопленіемъ и освѣщеніемъ въ учебные сборы, мобилизацію, для новобранцевъ, при развертскѣ ихъ по воинскимъ частямъ и при вызовѣ войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ.

За отводъ помѣщеній, кромѣ указанныхъ въ четвертомъ пунктѣ, отпускаются городамъ отъ казны денежные „оклады“, устраиваемые на шестилѣтній срокъ министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министрами финансовъ, военнымъ, юстиціи и государственнымъ контролемъ. Для этого каждая основная потребность воинскаго постоя предусмотрѣна особымъ расписаніемъ, какъ, напр., по найму квартиръ офицерамъ, отопленію ихъ, найму помѣщеній для нижнихъ чиновъ и т. д., а города распредѣлены по разрядамъ. Размѣръ платы вычисляется поквадратно и колеблется въ зависимости отъ мѣстности и цѣлей, которымъ помѣщеніе должно служить.

Всѣ требованія воинскихъ частей объ отводѣ помѣщеній (кромѣ указанныхъ выше въ п. 4) должны направляться въ губернскій распорядительный комитетъ, состоящій подъ предсѣдатель-

ствомъ губернатора или вице-губернатора и ряда губернскихъ чиновниковъ. Общественный элементъ представленъ здѣсь предсѣдателемъ губернской земской управы и городскимъ головой. Собственно говоря, комитетъ самъ долженъ пріискивать за установленные квартирные оклады нужныя помѣщенія или поручать это дѣло уѣздному комитету. Только въ случаѣ безуспѣшности денежные оклады должны передаваться городскому управленію съ порученіемъ отвести квартиру. Обычно же бываетъ такъ. Зная, что казенный окладъ недостаточенъ, губернскій комитетъ прямо поручаетъ городскому управленію отвести квартиру, а оно отказываться не въ правѣ, да и безполезно. Ясно, что недостающія суммы городу придется доплачивать изъ своихъ средствъ.

Благодаря, съ одной стороны, тому, что вообще казенные оклады очень малы, а съ другой—административной практикѣ, способствующей выкачиванію на постой городскихъ средствъ, въ результатѣ и получаются большія приплаты городовъ на это дѣло.

Я уже говорилъ, что особой табелью опредѣлено, для какихъ частей войскъ, какія именно и какихъ размѣровъ помѣщенія требуются и какой окладъ за нихъ опредѣленъ. Само собой, крайне рѣдко удается найти квартиру, въ которой были бы отдѣльныя комнаты опредѣленныхъ для даннаго учрежденія величинъ, а между тѣмъ каждая лишняя сажень уже удорожаетъ наемную цѣну. Квартиру же меньшихъ размѣровъ даже въ ея

частяхъ хотя бы на самый пустякъ воинская часть въ правѣ не принять, если только квартира не облюбована начальникомъ учрежденія. Мало того. Вполнѣ пригодныя и сходныя по цѣнѣ квартиры, но въ нежелательномъ для части раіонѣ города, подъ тѣмъ или инымъ предлогомъ, также легко могутъ быть неприняты.

Представьте себѣ такой случай. Воинскій начальникъ получаетъ отъ города доплату къ казенному окладу и живетъ въ раіонѣ города, на 2—3 дня затопляемомъ вешней водой. Въ одно прекрасное время ему представляется, что онъ получаетъ отъ города мало. Прибавки онъ просить не можетъ, а требуетъ отвести квартиру натурой, правильно разсчитывая, что такое заявленіе будетъ имѣть такое же значеніе, какъ просьба о прибавкѣ. Городъ считаетъ окладъ достаточнымъ и пробуетъ отвести квартиру въ той части, гдѣ воинскій начальникъ живетъ уже нѣсколько лѣтъ. Увы, оказывается, что квартиру снимать тутъ нельзя по той причинѣ, что раіонъ города топитъ... вешняя вода!

Вотъ почему городскимъ управленіямъ чаще всего приходится выбирать любое: или снимать тѣ квартиры, какія облюбованы воинскимъ начальствомъ, хотя бы стоимостью онѣ превышали размѣръ казеннаго оклада, а по площади были больше положенныхъ размѣровъ, или вступать въ соглашеніе.

Правда, для осмотра и выясненія пригодности предлагаемыхъ городомъ помѣщеній образовываются особыя временныя комиссіи, но въ нихъ

входитъ только одинъ представитель города и одинъ земства, а затѣмъ одинъ губернатора и три военнаго вѣдомства. При существующей всюду тенденціи прижать общественный сундукъ и солидарности въ этихъ дѣлахъ чиновниковъ и офицеровъ, комиссіи очень рѣдко постановляютъ рѣшенія въ пользу городовъ.

Въ отношеніи отвода офицерскихъ квартиръ сознательно придуманы стѣснительныя правила. Если офицеры цѣлой части войскъ заявятъ, что не могутъ найти квартиръ за казенный окладъ, городъ обязанъ принять оклады и отвести помѣщенія. Табель опредѣляетъ общій размѣръ офицерскихъ квартиръ сообразно съ чиномъ и занимаемой должностью каждаго, а примѣчаніе къ ней (охъ, ужъ эти примѣчанія!) гласитъ, что величина покоевъ (комнатъ) квартиры должна быть не менѣе $6^1/_2$ кв. саж. Вотъ извольте-ка найти квартиры, комнаты которыхъ были бы не менѣе $6^1/_2$ кв. саж. каждая, кому двѣ, кому одну, кому пять такихъ комнатъ? Если комнаты будутъ менѣе $6^1/_2$ кв. саж., офицеры въ правѣ квартиръ не принять; если больше—казенныхъ окладовъ далеко недостанетъ. Притомъ надо нанимать сразу для цѣлой части, напр., батальона, гдѣ до 40 офицеровъ и чиновниковъ, или для полка, гдѣ ихъ свыше 100. Разумѣется, не найти квартиръ съ комнатами въ $6^1/_2$ кв. саж. и притомъ съ такимъ числомъ ихъ, какое въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ требуется. Остается одинъ выходъ—вступать „во взаимныя соглашенія“, т.-е. дѣлать приплаты отъ города къ получаемымъ

офицерами казеннымъ окладамъ. И если городское управленіе не встрѣтитъ поддержки администраціи,—условія соглашенія вамъ прямо будутъ диктовать.

Съ каждымъ шестилѣтіемъ оклады, хотя не вездѣ и въ недостаточномъ размѣрѣ, повышаются. Но не думайте, что города что-либо отъ того выигрываютъ. Квартирныя цѣны растутъ быстрѣе воинскихъ окладовъ,—и прибавки достаются или владѣльцамъ занятыхъ зданій, если они наемныя, или уходятъ на ремонтъ и др. расходы по постою, если зданія городскія. Что касается офицеровъ, то обыкновенно вскорѣ послѣ повышенія окладовъ они заявляютъ, что казенныхъ окладовъ (уже увеличенныхъ) нехватаетъ на наемъ квартиръ. Послѣ этого доплаты возобновляются въ прежнемъ или нѣсколько уменьшенномъ видѣ, если только администрація соблаговолитъ оказать городу поддержку.

Необыкновенное примѣчаніе о $6^1/_2$ кв. саж. введено было въ девяностыхъ годахъ, повидимому, *исключительно съ цѣлью затруднить отводъ квартиръ натурой* и заставить города дѣлать офицерамъ приплаты, улучшая тѣмъ за счетъ городовъ матеріальное положеніе ихъ. При пересмотрѣ квартирныхъ окладовъ въ 1907 г. нѣкоторые распорядительные комитеты высказывались за отмѣну его, но, конечно, отмѣны не послѣдовало.

Та же тенденція, несомнѣнно, преслѣдовалась и установленіемъ особыхъ правилъ расквартированія жандармскихъ унтеръ-офицеровъ. Каждому изъ нихъ полагается 4 квадр. саж. за половинный

окладъ младшаго офицера. Начальнику жандармскаго управленія принадлежитъ право указывать *раіонъ* города, въ которомъ слѣдуетъ отвести квартиру тому или иному унтеръ-офицеру, а послѣднему предоставляется требовать отдѣльнаго въ нее входа. Вызывается это, по официальной мотивировкѣ, особенностями службы жандармскихъ унтеръ-офицеровъ.

Широта правъ ведетъ къ широкимъ толкованіямъ. Жандармскіе начальники чаще указываютъ *не раіоны*, а *пункты*, гдѣ должна быть отведена квартира, съ точностью чуть не самаго дома. Естественно, оба эти условія не только тормозятъ, а прямо дѣлаютъ невозможнымъ отводъ квартиръ въ натурѣ, волей-неволей побуждая города вступать въ соглашенія. Разумѣется, послѣ „соглашеній“ унтеръ-офицеры квартируютъ вовсе не въ намѣченныхъ пунктахъ. Доплата получена—и все обошлось благополучно.

Читатель спроситъ: да вѣдь есть же инстанціи, куда города могутъ жаловаться, если видятъ произволъ и нарушеніе закона? Имѣются, и даже не одна. Но какой прокъ въ жалобѣ, когда городу приходится смолкать передъ каждымъ, хотя бы явно незаконнымъ, требованіемъ распорядительнаго комитета? Часто на дѣйствія ихъ приносятся жалобы, но пользы отъ того очень мало: каковъ бы ни былъ отвѣтъ, онъ придетъ не скоро, когда вопросъ, вызвавшій жалобу, уже на практикѣ разрѣшенъ и, утративъ свою остроту, за давностью и многосложностью дѣлъ преданъ забвенію. Кстати,

„разъяснительная“ практика по квартирной повинности настолько широка и объемиста; органы, принимающіе въ этомъ участіе, настолько многочисленны *), что весьма естественно встрѣтить въ разъясненіяхъ, трактующихъ объ одномъ и томъ же предметѣ, много противорѣчій. Все это только осложняетъ дѣло, вноситъ въ него путаницу, а если одно разъясненіе говоритъ въ пользу города, а другое о томъ же предметѣ въ пользу военнаго вѣдомства, то какъ бы комитетъ ни рѣшилъ, одна изъ сторонъ будетъ жаловаться. Въ результатѣ, вмѣсто живого и важнаго дѣла—безконечная переписка, пререканія, предложенія и представленія, словомъ—груда исписанной бумаги и множество дефектовъ. Подтверждая старую пословицу о семи нянькахъ, они свидѣтельствуютъ, насколько назрѣла потребность упорядочить дѣло, передавъ его изъ нѣсколькихъ рукъ въ однѣ, заботливыя и сознающія свою нравственную отвѣтственность за него.

## II.

При всей сложности и серьезности, квартирная повинность доходитъ до мелочности. Напримѣръ, гдѣ-нибудь въ печи казармы появилась трещина. Летитъ въ городскую управу бумага за № и, пройдя черезъ нѣсколько рукъ, попадаетъ десят-

*) Правительствующій Сенатъ, министерство внутреннихъ дѣлъ, главный штабъ, комиссія по преобразованію воинской повинности, государственный контроль и нѣкоторыя другія.

нику или смотрителю, ставящему рабочаго. На дворѣ сорно, хотя сору неоткуда взяться, какъ отъ самой воинской части; опять бумага за № или „соглашеніе“. Помойная яма полна—опять бумага; и т. д., и т. д. Точно люди, признанные способными защищать отечество, неспособны распорядиться въ такихъ пустыхъ случаяхъ. Вѣдь приходится же заниматься такого рода дѣлами на своихъ собственныхъ квартирахъ и въ тѣхъ случаяхъ, когда расквартированіе производится самими начальствующими. Пусть бы даже городъ отвелъ помѣщеніе, но кому же ближе заботиться о содержаніи его въ чистотѣ и опрятности?

Или вотъ такіе факты, въ сущности, того же порядка, только болѣе крупные.

Во многихъ городахъ военное вѣдомство имѣетъ свои зданія для складовъ. Иногда они стоятъ пустыми. Завѣдуетъ ими инженерная часть. Въ то же время и городъ получаетъ требованіе отвести помѣщеніе для какихъ-нибудь складовъ. Казалось бы, они уже есть, ихъ нужно только занять. Но нѣтъ; требованіе предъявляется, управа ищетъ зданій и средствъ, пишетъ порученія, объявленія, волнуется. Вспоминая о пустующихъ складахъ военнаго вѣдомства, ходатайствуетъ о разрѣшеніи снять ихъ. Ходатайство удовлетворяютъ, но ставятъ условія и сроки приспособленія... Не лучше ли вмѣсто того, чтобъ заставлять городское управленіе искать, ходатайствовать, приспособлять и т. п.—самому военному вѣдомству сразу взять да и сдѣлать то, что требуется?

Кромѣ отвода помѣщеній, на городахъ лежитъ обязанность отопить ихъ, а многія и освѣтить. Если квартирная плата хоть черезъ одно-другое четырехлѣтіе повышается, а разница между стоимостью освѣщенія и окладовъ за него не такъ велика, то оклады на отопленіе остаются неподвижными вотъ уже 35 лѣтъ! Еще въ 1874 году опредѣлены были они, да такъ съ тѣхъ поръ и застыли.

Топочный періодъ находится въ зависимости отъ нахожденія пункта постоя въ сѣверной, южной или средней части Имперіи. Въ „казенный“ мѣсяцъ (30 дней) на 10 солдатъ требуется 1 погонная сажень дровъ и 60 свѣчей ($7^1/_2$ фун.), примѣрно, смотря по мѣстнымъ условіямъ, дровъ на 3—5 руб. и свѣчей на 1—$1^1/_2$ руб., отпускается же на 10 чел. всего 2—3 руб. въ мѣсяцъ (въ зависимости отъ періода топки и окладовъ). Другими словами, на отопленіи и освѣщеніи городамъ приходится доплачивать отъ 30 до 50%, смотря по мѣстнымъ цѣнамъ на топливо и свѣчи и окладамъ за нихъ. То же самое получается и отъ поставки дровъ на приготовленіе пищи и хлѣба для нижнихъ чиновъ.

Указывая на эти вопіющіе факты, городскія управленія безчисленное множество разъ „ходатайствовали“ о повышеніи окладовъ на топливо и неизмѣнно получали или отказъ или утѣшеніе о будто бы происходящемъ пересмотрѣ нормъ отпуска дровъ. Проходятъ десятки лѣтъ, а конца пересмотру нѣтъ и нѣтъ. Да и будетъ ли? А замыселъ мучитъ военное вѣдомство лукавый: предполагается построить новыя нормы на новѣйшихъ

системахъ отопленія, въ расчетѣ побудить города къ устройству въ казармахъ отопленія по послѣднему слову техники. Найдутся ли у городовъ средства для новыхъ капитальныхъ работъ—этимъ министерство не интересуется, оно добивается извѣстныхъ цѣлей, которыя въ его глазахъ оправдываютъ употребляемыя имъ средства...

Всего въ 1898 году городами, находящимися въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ, израсходовано было на воинскій постой 6.051.724 р. *). Сколько получено отъ казны въ возмѣщеніе этой суммы, въ означенномъ источникѣ не указано. Судя же по нижеприводимымъ даннымъ по отдѣльнымъ городамъ, надо думать, возвращено около $3^1/_2$—4 мил. руб. Однако, не надо забывать, что сумма 6.051 тыс. не опредѣляетъ собой точныхъ размѣровъ расхода. Сюда не вошли полностью расходы по содержанію городскими управленіями служащихъ, ведущихъ дѣло расквартированія (дѣлопроизводители, смотрители зданій, писцы и т. д.); во многихъ городахъ не учитывается расходовъ по очисткѣ отхожихъ мѣстъ и помойныхъ ямъ, не включается амортизація занятыхъ войсками городскихъ зданій, %% на капиталъ, который зданія составляютъ, разницы между казенными окладами и наемной стоимостью собственныхъ зданій города и т. п. Если бы точно учесть всѣ эти расходы, съ 6 мил. они навѣрно увеличатся до 8, и такимъ образомъ доплаты города

*) „Ежегодн. Министерства Финансовъ“, вып. 1902 г., стр. 180.

выразятся для 1898 года не менѣе, какъ въ 4—4½ мил. руб. Въ настоящее время, черезъ 10 лѣтъ, онѣ должны быть выше этого % на 25—30.

Любопытны данныя этого рода, касающіяся нѣкоторыхъ отдѣльныхъ городовъ.

Въ Перми въ 1907 году израсходовано было на постой 32.864 руб., а возмѣщено только 24.292 р., притомъ не учтена разница между наемной стоимостью отведенныхъ для войскъ зданій города и казенными окладами за нихъ. Однѣхъ приплатъ офицерамъ за 1908 г. слѣдовало 10.425 руб., а въ смѣту 1909 года внесено уже 11.785 руб. На 1909 годъ расходовъ предназначено 43.600 р., въ возвратъ ожидается только 29.702 рубля, значитъ перерасходъ будетъ почти 50% *). Во Владимірѣ-губернскомъ офицеры стоящихъ тамъ частей получаютъ отъ города 6.126 руб., равняющихся 20% всѣхъ расходовъ по постою. Въ Кіевѣ въ 1907 г. израсходовано было 308 тыс. р., приплачено изъ городскихъ средствъ 25.294 руб., не считая процентовъ на стоимость городскихъ зданій, ремонта, страховки, амортизаціи ихъ и т. п.

Кромѣ квартирной повинности, участіе городовъ въ расходахъ на общегосударственныя потребности заключалось въ 1898 году: 1) въ пособіяхъ правительственнымъ учрежденіямъ (§ 1 смѣты) 3.376.573 руб.; 2) на городскія полицейскія команды (§ 5 смѣты) 5,400.098 руб. и 3) на отопленіе и

*) Смѣта г. Перми на 1909 г., стр. 278—281.

освѣщеніе тюремъ 715.017 руб., а съ присоединеніемъ 2 мил. доплатъ 11.491.688 руб., что составляло 15% всѣхъ городскихъ расходовъ. А такъ какъ съ 1898 года численность арміи и полиціи увеличилась, квартиры и топливо вздорожали, то, вѣроятно, обязательные расходы значительно возросли. Мудрено ли послѣ этого, что, располагая крайне ограниченными средствами, въ столь крупной части идущими на постороннія нужды, города наши такъ неблагоустроены: безъ водопроводовъ, канализаціи, мощеныхъ улицъ; если что изъ этого имѣется, то въ немногихъ городахъ и въ ничтожныхъ ихъ раіонахъ. Недостаетъ школъ, медицинской помощи въ большинствѣ городовъ вовсе не подается, общественное призрѣніе правильно не организовано. О выполненіи какихъ-нибудь соціальныхъ задачъ не приходится и говорить.

Государство выкачиваетъ изъ мѣстныхъ источниковъ на свои надобности громадныя суммы, не создавая, однако, условій, при которыхъ города могли бы удовлетворить свои многообразныя и уже общепризнанныя потребности. Въ Западной Европѣ, особенно въ Англіи, государства субсидируютъ города; послѣдніе являются тамъ дѣйствительно самоуправляющимися единицами, здоровыми, крѣпкими организмами и оттого находятся въ цвѣтущемъ состояніи, по крайней мѣрѣ по сравненію съ нашими. А наша самобытность... Она ничего не дала намъ, кромѣ грязи, невѣжества, нищеты. Да и откуда взяться чему-нибудь другому, разъ нѣтъ ни денегъ, ни людей, ни желанія рабо-

тать подъ бдительнымъ окомъ во все вмѣшивающагося начальства?!

## III.

Я только обще очертилъ существо квартирной повинности и значеніе ея въ городскомъ хозяйствѣ съ финансовой стороны, не останавливаясь на деталяхъ, хотя онѣ, пожалуй, рельефнѣе показали бы, на какую ступень низведены ею органы городского самоуправленія. Послѣднія поистинѣ являются Макарами, на которыхъ валятся всѣ шишки, хотя постой для нихъ—въ чужомъ пиру похмѣлье.

Откровенно говоря, города выполняютъ чистолакейскую роль: подыскиваютъ квартиры, покупаютъ дрова, освѣщаютъ казармы, ремонтируютъ ихъ, чистятъ помойныя ямы и отхожія мѣста и т. п. и все это въ то время, когда у самихъ дѣла по горло, когда своихъ нуждъ непочатый край.

Для широкой публики, такъ щедро расточающей (и чаще всего справедливо) свое недовольство на отцовъ города за слабое удовлетвореніе нуждъ населенія или за непониманіе ихъ, квартирная повинность — terra incognita, но она непріятная знакомка для всѣхъ, кто имѣетъ близкое касательство къ хозяйству любого города. Она—одинъ изъ серьезныхъ тормазовъ успѣшнаго веденія городского хозяйства. Часто она отрываетъ не только средства, время и трудъ, но и возможность спокойно работать.

На городское самоуправленіе возложено не мало обязанностей административнаго характера.

Одно перечисленіе ихъ здѣсь заняло бы не мало мѣста, почему я воздержусь отъ него. Необходимо дать ему побольше свободнаго времени и возможности осуществлять свои прямыя задачи, облегчивъ до минимума несеніе всякихъ повинностей, въ томъ числѣ и разсматриваемой здѣсь.

Обращаясь къ реформѣ послѣдней, нельзя исходить только изъ мѣстныхъ интересовъ, нельзя разсчитывать однимъ ударомъ разрубить то, что сложилось столѣтіями. Какъ ни заманчива мысль совершенно освободить городскія управленія отъ всякаго участія въ квартирной повинности,—врядъ ли можно ее осуществить. Въ дѣлѣ этомъ слѣдуетъ различать, мнѣ думается, двѣ стороны. Сохранить ли на городахъ *только* обязанность оказывать активное *содѣйствіе* расквартированію войскъ, *или возложить* на нихъ и *часть расходовъ* на эту потребность, сокративъ число имѣющихъ право на отводъ квартиръ воинскихъ чиновъ и учрежденій.

Принятіе перваго положенія означаетъ освобожденіе городовъ отъ расходовъ на квартирную повинность, принятіе же второго—только нѣкоторое сокращеніе расходовъ на постой. Въ томъ и другомъ случаѣ квартирная повинность, какъ таковая, сохраняется; измѣняются лишь ея виды и способы отправленія, а также завѣдываніе ею.

Такой выходъ представляется вполнѣ пріемлемымъ и съ точки зрѣнія общегосударственныхъ интересовъ. Принятіе воинскаго постоя полностью на счетъ казны, безъ всякихъ доплатъ отъ городовъ, увеличитъ расходы ея на военныя нужды

всего на 5—6 мил. р., что при бюджетѣ военнаго вѣдомства въ 500 мил. и государства въ 2½ милліарда это составляетъ, въ сущности, небольшую крупицу (1%), очень и очень чувствительную, однако, для городовъ (10% городскихъ бюджетовъ).

Отнеся всецѣло на средства казны расходы, естественно передать и завѣдываніе дѣломъ непосредственно въ руки административныхъ учрежденій—тѣхъ же распорядительныхъ комитетовъ или присутствій по воинской повинности. Отъ этого дѣло только выиграетъ, выиграетъ потому, что учрежденія эти не станутъ смотрѣть на него какъ на „неизбѣжное зло“, а наличность въ нихъ представителей мѣстнаго самоуправленія будетъ способствовать поддержанію связи съ мѣстнымъ населеніемъ.

Виды квартирной повинности необходимо постепенно сократить до возможнаго минимума. На первую очередь слѣдуетъ поставить уничтоженіе права офицеровъ требовать отвода квартиръ натурой. Установить болѣе правильные, соотвѣтственно дѣйствительной стоимости помѣщеній, квартирные денежные оклады и отнести ихъ цѣликомъ на средства казны—значитъ разрѣшить этотъ вопросъ. Какое оправданіе, въ самомъ дѣлѣ, можетъ имѣть въ настоящее время принудительный отводъ квартиръ офицерамъ? Правда, они несутъ важную службу государству, но, во-первыхъ, они живутъ вѣдь не въ завоеванной странѣ и, будучи матеріально обезпечены, могутъ сами найти нужныя имъ квартиры, какъ находятъ ихъ, получивъ отъ

города доплаты. Во-вторыхъ, серьезную государственную службу несутъ не они одни, и, однакоже, отводить квартиры никому, кромѣ военныхъ, въ обязанность общинъ не ставятъ.

На вторую очередь слѣдуетъ освободить города отъ отвода квартиръ такимъ воинскимъ учрежденіямъ, которыя безъ трудностей и осложненій могутъ быть размѣщены непосредственно самими воинскими частями съ участіемъ распорядительныхъ комитетовъ. Вѣдь такія небольшія части, какъ жандармскія управленія, управленія бригадныя, воинскихъ начальниковъ, конвойныя команды и т. п. легко могутъ быть расквартированы безъ помощи городскихъ управленій, подобно множеству другихъ казенныхъ учрежденій.

Вопросъ о размѣщеніи большихъ частей войскъ, какъ, напр., батальоновъ, полковъ и т. п., нѣсколько сложнѣе. Тутъ многіе города связаны займами и ссудами на постройку зданій для нуждъ войскъ и т. п., а потому ликвидація расквартированія попеченіемъ городовъ можетъ совершаться лишь постепенно и съ осторожностью, что требуется также необходимостью обстоятельно разработать способы размѣщенія большого количества войскъ заботами военныхъ и административныхъ властей. Принципіально же нельзя не признать, что размѣщеніе большихъ частей безъ прямого и отвѣтственнаго участія общественныхъ органовъ вполнѣ возможно безъ всякаго ущерба для дѣла, а значитъ, возможна и отмѣна *повинности* въ пользу воинскихъ учрежденій и заведеній.

Въ какихъ же случаяхъ квартирная повинность должна быть сохранена? Казалось бы, только въ двухъ: 1) для офицерскихъ чиновъ при командировкахъ ихъ и 2) для размѣщенія нижнихъ чиновъ при мобилизаціи, учебныхъ сборахъ, при вызовахъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ и при разверсткѣ новобранцевъ по воинскимъ частямъ.

Въ первомъ случаѣ квартирное довольствіе можетъ быть *сохранено* для всѣхъ тѣхъ поселеній, гдѣ *нѣтъ гостинницъ* и меблированныхъ комнатъ. Роль городскихъ управленій по этому виду постоя давно ужъ свелась къ платѣ за занятые командированными офицерами въ гостиницахъ номера. Во второмъ случаѣ *повинность* должна быть сохранена въ полномъ объемѣ, и вопросъ только въ томъ, должно ли завѣдывать ею городское управленіе съ затратой своихъ средствъ, или обязанность эта должна относиться къ распорядительному комитету, а расходы полностью на счетъ казны.

Отбываніе въ данныхъ случаяхъ повинности заключается въ обязанности обывателей безплатно дать помѣщенія для солдатъ. Но такъ какъ въ послѣдніе годы, во избѣжаніе неблагонадежной агитаціи, къ такому постою прибѣгаютъ все рѣже и рѣже, то отсюда вытекаетъ слѣдующее. Коль скоро военное вѣдомство не желаетъ размѣщать войска по обывателямъ, оно должно дать средства на помѣщеніе ихъ казарменно. А разъ средства полностью дастъ казна, распоряженія должны исходить отъ административной власти, а расквартированіе при участіи общественной.

Быть можетъ, на практикѣ рѣдко придется размѣщать войска по обывателямъ, но повинность эта на всякій случай должна быть сохранена.

Передача завѣдыванія квартирнымъ довольствіемъ войскъ непосредственно распорядительнымъ комитетомъ вредныхъ послѣдствій имѣть не будетъ, скорѣй наоборотъ. Не все ли равно офицерамъ, кто будетъ выдавать деньги, лишь бы ихъ выдавалось достаточно. Съ казною даже пріятнѣе имѣть дѣло. Тутъ всякія выдачи производятся безъ задержки, тогда какъ въ городскую управу, гдѣ касса зачастую пуста, находишься досыта. Да и по существу дѣла безразлично, казна или городъ платятъ деньги, лишь бы только офицеры обезпечены были здоровыми и приличными квартирами. То же слѣдуетъ сказать и о размѣщеніи воинскихъ штатовъ, управленій и заведеній. Противъ можетъ встрѣтиться только одно возраженіе—увеличеніе расходовъ казны на постой. Но, во-первыхъ, это произойдетъ не сразу и, значитъ, не будетъ обременительно для государственнаго казначейства, а, во-вторыхъ, надо же когда-нибудь признать, что такіе расходы, вызываемые нуждами государственной обороны, и должны ложиться на средства казны, а не мѣстныя.

Существуетъ такой взглядъ. Постой войска въ извѣстномъ пунктѣ оживляетъ мѣстную торговлю и промыслы, а потому-де мѣстное населеніе, получающее отъ того выгоды, и слѣдуетъ привлекать къ расходамъ на нее. Разсуждая, однако, такъ, можно дойти до абсурда. Каждый агентъ прави-

тельства на мѣстѣ пьетъ, ѣстъ, занимаетъ квартиру, шьетъ платье, обувь и т. д., т.-е. въ той или иной мѣрѣ поддерживаетъ мѣстные торговлю и промыслы. И, однакоже, никому въ голову не придетъ отнести всѣ или часть расходовъ по его содержанію на мѣстныя средства. Очевидно, это соображеніе, весьма распространенное въ военныхъ сферахъ, не выдерживаетъ критики, и при обсужденіи реформы квартирной повинности его слѣдуетъ совершенно игнорировать.

## IV.

Заканчивая эту замѣтку, нельзя не вспомнить о недоразумѣніяхъ, недавно имѣвшихъ мѣсто въ Калугѣ, Рязани и Красноярскѣ и другихъ городахъ по поводу удовлетворенія квартирными деньгами офицеровъ. Мѣстныя думы, вопреки обыкновенію, долго и упорно стояли на правильной точкѣ зрѣнія, отказываясь удовлетворить притязанія воинскихъ частей. И это вполнѣ естественно. Чѣмъ яснѣе будутъ сознавать наши муниципалитеты свои обязанности передъ населеніемъ, тѣмъ строже станутъ они относиться къ принимаемымъ ими рѣшеніямъ, тѣмъ поневолѣ чаще и рѣзче должны быть пререканія по дѣламъ воинскаго постоя. Это отстаиваніе своихъ правъ тѣмъ больше оставляетъ впечатлѣнія, что до сихъ поръ города относились къ воинскимъ притязаніямъ слишкомъ благодушно, отнимая на чуждыя имъ нужды скудныя городскія средства. И если теперь то здѣсь, то тамъ прорываются слѣды другого взгляда на вещи, это сви-

дѣтельствуетъ, что сквозь толстый наростъ безразличія и готовности всегда и во всемъ угождать начальству прорывается свѣжая струя сознанія отвѣтственности за свои поступки, растетъ пониманіе нравственной обязанности удовлетворить многообразныя потребности городского населенія.

На ряду съ крайне стѣснительнымъ цензовымъ началомъ, зависимостью отъ земства и административной опекой, квартирная повинность является однимъ изъ существенныхъ тормазовъ нормальнаго развитія городского хозяйства. Министерство внутреннихъ дѣлъ, очевидно, уже сознало это, такъ какъ въ сентябрѣ пр. года обращалось къ городскимъ управленіямъ черезъ губернаторовъ съ запросомъ относительно упорядоченія расквартированія офицеровъ. Надо думать, что муниципалитеты воспользуются этимъ поводомъ и поставятъ вопросъ во всю широту, не ограничиваясь той частностью, на которой остановилось министерство. Дѣло квартирной повинности хотя сложное и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ запутанное, но все же не настолько, чтобы человѣческій умъ и воля не могли въ немъ разобраться и его усовершенствовать.

# Экономическія путы земствъ и городовъ.

При обсужденіи въ Государственномъ Совѣтѣ законопроекта о сборѣ съ грузовъ, привозимыхъ въ города и отвозимыхъ изъ нихъ по желѣзнымъ дорогамъ, предсѣдатель Совѣта Министровъ заявилъ между прочимъ:

„Я, гг., *избѣгаю произносить программныя рѣчи*, но я думаю, что вамъ, зорко и близко слѣдящимъ за ходомъ государственныхъ дѣлъ, *ясна наша не блестящая съ внѣшней стороны*, послѣ перенесеннаго пораженія и послѣ пережитой смуты, *наша черно-рабочая программа*. Мы стремимся улучшить условія народной жизни, мы видимъ въ этомъ укрѣпленіе Россіи—укрѣпленіе внѣшнее и внутреннее. Мы стремимся упрочить законный и закономѣрный порядокъ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, мы, гг., стремимся укрѣпить и экономическіе устои. Помимо созданія мелкой частной собственности, помимо землеустройства, помимо агрономической помощи, помимо расширенія мелкаго кредита, о чемъ на-дняхъ будетъ внесенъ законопроектъ въ Государственную

Думу, *мы стремимся также снять экономическія путы съ земствъ и городовъ*. Я долженъ сказать, что земская и городская жизнь идетъ медленно впередъ, главнымъ образомъ, не изъ-за *недостатка правъ*, а изъ-за *недостатка средствъ*".

Дѣйствительно, время программныхъ рѣчей миновало. П. А. Столыпинъ произносилъ ихъ во второй Думѣ и въ третьей, нѣсколько разъ высказывался въ разныхъ междувѣдомственныхъ, бюрократическихъ совѣщаніяхъ. Въ нынѣшнемъ году, при общихъ бюджетныхъ преніяхъ въ Государственной Думѣ, онъ уже отсутствовалъ, а при преніяхъ по смѣтѣ министерства внутреннихъ дѣлъ въ Думѣ отсутствовало все объединенное правительство. Въ это самое время г. Столыпинъ произносилъ ту самую рѣчь, часть которой мы только что цитировали. Въ ней насъ заинтересовала красивая фраза о стремленіи правительства снять съ городовъ и земствъ экономическія путы и невысказывавшаяся имъ раньше мысль о томъ, что мѣстное самоуправленіе медленно идетъ впередъ, главнымъ образомъ, изъ-за недостатка средствъ, а не изъ-за недостатка правъ.

Строго разсуждая, матеріальныя средства зависятъ отъ правъ, напр. правъ по самообложенію, а самообложеніе въ его практической постановкѣ во многомъ зависитъ отъ системы избирательнаго права. Такимъ образомъ, врядъ ли логически и по существу правильно мнѣніе П. А. Столыпина. Но здѣсь насъ интересуетъ въ данную минуту не эта сторона затронутаго вопроса, а другая, такъ

красиво и вѣрно названная „экономическими путами“.

Въ своей рѣчи предсѣдатель Совѣта Министровъ не выяснилъ, что именно онъ разумѣетъ подъ ними. Можно только заключить, что подъ ними понимается недостатокъ у земствъ и городовъ средствъ вообще и, въ частности, на дорожное дѣло. Установленіемъ попуднаго сбора съ грузовъ, повидимому, и предполагается восполнить ощущаемый пробѣлъ.

Если мы понимаемъ правильно и не обнаруживаемъ своего „несовершенства способа выражаться“ и мыслить, то смѣемъ высказать, что сборъ съ грузовъ никакихъ „экономическихъ путъ“ съ городовъ не снимаетъ, а расширяетъ тѣ самыя права, недостатка которыхъ не видитъ П. А. Столыпинъ. Въ самомъ дѣлѣ, выраженіе „снять экономическія путы“ настолько просто и ясно, что врядъ ли можетъ быть понимаемо иначе, какъ освобожденіе земствъ и городовъ отъ тѣхъ или иныхъ повинностей или обязательныхъ расходовъ. Предоставленіе же городу новыхъ источниковъ обложенія при всякомъ толкованіи является расширеніемъ правъ, въ данномъ же случаѣ такимъ расширеніемъ, которое практически никакихъ почти экономическихъ путъ не снимаетъ. Сборъ съ грузовъ предназначается на опредѣленную самимъ закономъ, строго ограниченную потребность: устройство подъѣздныхъ путей къ желѣзнодорожнымъ станціямъ въ предѣлахъ городскихъ земель. Сборъ этотъ предполагается разрѣшать только на

опредѣленный срокъ. На такихъ основаніяхъ онъ уже теперь существуетъ едва ли не въ сотнѣ городовъ, преимущественно внутренней Россіи, и дѣло заключается, въ сущности, только въ распространеніи на всѣ остальные города того, что уже многіе имѣютъ.

Что на городахъ и земствахъ лежатъ тяжкія экономическія путы и что пора ихъ снять—извѣстно всѣмъ и каждому. Для городовъ ими являются воинскій постой и содержаніе полиціи для земствъ—подводная повинность и нѣкоторыя другія. Для облегченія этихъ путъ, къ сожалѣнію, ничего не дѣлается, скорѣе наоборотъ: онѣ становятся все тяжелѣе и тяжелѣе. И правъ былъ графъ Витте, когда, критикуя законопроектъ о попудномъ сборѣ и рѣчь премьеръ-министра, рекомендовалъ вспомнить о той мѣрѣ, какая была примѣнена въ бытность его министромъ финансовъ, когда казна отказалась отъ нѣкоторыхъ доходовъ въ пользу городовъ и освободила ихъ и земства отъ нѣкоторыхъ пособій казнѣ. Правда, гр. Витте забылъ, что земства освобождены были отъ пособій казнѣ на губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія, отъ выдачи квартирныхъ денегъ судебнымъ слѣдователямъ и чинамъ полиціи и нѣкоторыхъ другихъ расходовъ одновременно съ изданіемъ закона о фиксаціи земскаго обложенія. Правда, онъ забылъ, что города и земства лишились крупныхъ доходовъ одновременно съ введеніемъ казенной винной монополіи. Онъ забылъ, что если земства были освобождены отъ расходовъ

на квартирныя деньги чинамъ полиціи, то на городахъ эта повинность сохранилась въ неприкосновенности. Мало того, въ 1906 году, когда С. Ю. Витте былъ предсѣдателемъ совѣта министровъ, штаты городскихъ полицейскихъ командъ были значительно увеличены, при чемъ выдававшееся городамъ пособіе на содержаніе увеличеннаго штата оказалось далеко не достаточно, ибо значительная часть издержекъ (амуниція, вооруженіе, лѣченіе и т. п. дополнительнымъ чинамъ) относилась полностью на средства городовъ. Все это такъ, тѣмъ не менѣе основная мысль эксъ-премьера безспорно правильна и для осуществленія ея при немъ сдѣлано было кое-что. Говорю: „кое-что“ не изъ желанія умалить его заслуги, а потому, что дѣйствительно такъ и было. Напримѣръ, города (за исключеніемъ немногихъ) освободили отъ расходовъ по тюремной части, но не по квартирной повинности или полиціи. Между тѣмъ расходовъ на тюремную часть было меньше, чѣмъ на полицію или воинскій постой разъ въ пять. Да и отношеніе къ городамъ и земствамъ обнаружилось тогда неодинаковое. Кромѣ приведеннаго выше примѣра о квартирныхъ деньгахъ чинамъ уѣздной и городской полиціи, можно указать еще на нѣсколько, но я ограничусь однимъ. Съ 1900 года земства освобождены отъ участія въ содержаніи губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, на городахъ же повинность эта лежитъ и до сихъ поръ. Объясненіе такому неодинаковому отношенію къ городамъ и

земствамъ найти не трудно, но не въ этомъ дѣло.

Дѣло въ томъ, что, повторяемъ, основная мысль объ экономическихъ путахъ высказана была С. Ю. Витте совершенно правильно. Онъ находитъ нужнымъ обсудить вопросъ, не представляется ли возможность облегчить расходы городовъ по содержанію полиціи и не слѣдуетъ ли передать имъ квартирный налогъ, который, по его словамъ, „самъ Богъ велѣлъ“ отдать городамъ. Конечно, намъ нѣсколько странно слышать теперь все это изъ устъ графа Витте, которому нѣсколько лѣтъ тому назадъ не трудно было провести рекомендуемыя мѣры въ жизнь. Вѣдь и тогда города не переставали жаловаться на безденежье и засыпать министерства ходатайствами о передачѣ квартирнаго налога и объ освобожденіи отъ затратъ на полицію.

Съ чувствомъ нѣкотораго удовлетворенія городскіе и земскіе дѣятели выслушали бы отвѣтъ П. А. Столыпина о томъ, что правительство раздѣляетъ эту мысль, и не только раздѣляетъ, но и намѣрено энергично проводить ее. Ничего подобнаго не случилось. А то, что мы наблюдаемъ въ дѣятельности министерства внутреннихъ дѣлъ по отношенію къ городамъ, даже прямо подчеркиваетъ невозможность подобнаго заявленія со стороны главы правительства.

Въ самомъ дѣлѣ. Въ началѣ 1908 г. министерствомъ выработаны были и внесены на обсужденіе совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства правила

объ урегулированіи взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ. Преобладавшее въ совѣтѣ большинство представителей земствъ, т. е. крупнаго землевладѣнія, нашли въ законопроектѣ какіе-то дефекты и выразили желаніе имѣть дополнительныя данныя. Министерство обнаружило большую склонность къ удовлетворенію заявленныхъ требованій и экстренно, къ 1 сентября того же 1908 г., затребовало отъ городовъ и земствъ свѣдѣній по особымъ формамъ. Прошло уже полтора года, какъ *экстренно* затребованные матеріалы получены министерствомъ и, повидимому, благополучно сложены гдѣ-нибудь въ архивѣ, пока ихъ не съѣдятъ тамъ мыши, а выработанныя правила обрѣли покой подъ сукномъ какого-нибудь столоначальника. По крайней мѣрѣ дальнѣйшаго движенія онѣ не получили.

Между тѣмъ вопросъ объ урегулированіи взаимныхъ отношеній городовъ и земствъ—вопросъ чрезвычайно существенный и важный для городовъ, разсматриваемый обыкновенно сквозь призму экономическихъ путъ. Предлагая проектъ о выдѣленіи крупныхъ городовъ въ самостоятельныя земскія единицы, г. Столыпинъ произнесъ красивую рѣчь о тѣхъ благодѣяніяхъ, какія въ ближайшемъ времени ожидаютъ города, о чуткости правительства къ мѣстнымъ нуждамъ. Однако благодѣяній нѣтъ и нѣтъ, да и легкомысленно было бы ихъ ожидать, легкомысленно потому, что, обѣщая что-нибудь, клонящееся въ пользу городовъ, правительство не обѣщаетъ, а прямо дѣлаетъ то, что

вызываетъ со стороны ихъ новыя жертвы на полицію, воинскій постой или что-либо подобное. Не говоря уже объ обычномъ, всѣмъ намозолившемъ глаза, явленіи: увеличеніи штата полицейскихъ то тутъ, то тамъ, расходы на что падаютъ на города,—вспомнимъ одну изъ „крупныхъ“ реформъ третьей Государственной Думы—учрежденіе сыскныхъ отдѣленій. Всѣ затраты по содержанію помѣщеній для нихъ съ отопленіемъ и освѣщеніемъ оказались отнесенными на средства городовъ просто путемъ распространительнаго толкованія старыхъ статей закона о городской полиціи. Въ законѣ объ устройствѣ сыскныхъ отдѣленій ничего не было сказано о томъ, на чей счетъ содержатся эти помѣщенія, а упомянуто лишь, что отдѣленія образуются „въ составѣ“ городскихъ полицейскихъ управленій.

Не менѣе яркіе примѣры можно привести и относительно квартирной воинской повинности, тяжелымъ бременемъ ложащейся на города. Кто слѣдитъ за провинціальной жизнью, тому легко вспомнить недавнія перипетіи съ этимъ дѣломъ въ Калугѣ, Рязани, Красноярскѣ и другихъ городахъ, гдѣ офицеры требовали отвода имъ квартиръ натурой вмѣсто отпуска денегъ, хорошо зная, что въ результатѣ ихъ требованія будетъ не отводъ квартиръ, а доплата изъ городскихъ средствъ къ казеннымъ квартирнымъ окладамъ. Въ началѣ нынѣшняго года въ Государственную Думу внесено группою членовъ Думы законодательное предложеніе объ отмѣнѣ 570 ст. уст. о зем. пов.,

предоставляющей офицерамъ цѣлой части требовать отвода квартиръ натурою въ случаѣ недостаточности казенныхъ окладовъ. Ясно, что предложеніе это продиктовано стремленіемъ облегчить „экономическія путы“ городовъ. Чѣмъ же отвѣчаетъ правительство, яко бы преслѣдующее эту же цѣль? Въ „Правит. Вѣстн.“ 9 января 1910 г. читаемъ: „Въ виду полученныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ свѣдѣній о безучастномъ отношеніи къ расквартированію войскъ со стороны нѣкоторыхъ учрежденій, вѣдающихъ этимъ дѣломъ, министерство циркулярно увѣдомило губернаторовъ, градоначальниковъ и начальниковъ областей, что, для удовлетворенія квартирной потребности войскъ, губернскимъ распорядительнымъ комитетамъ, какъ органамъ, на которые (по силѣ статьи 546 уст. о зем. пов.) возложена обязанность по изысканію способовъ къ удобнѣйшему расквартированію войскъ,—надлежитъ не ограничиваться лишь одною формальною передачей обязанностей по квартирному довольствію городскимъ управленіямъ, но прилагать и съ своей стороны всѣ старанія, чтобы войска были размѣщаемы дѣйствительно согласно требованіямъ закона.

„Вмѣстѣ съ тѣмъ министерство обратилось къ мѣстнымъ властямъ съ предложеніемъ: разъяснять общественнымъ управленіямъ, при каждомъ удобномъ случаѣ, всю важность постановки войскъ въ надлежащія условія, предъявлять въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ расквартированія ихъ къ общественнымъ управленіямъ самыя настойчивыя тре-

бованія объ исполненіи своевременно и незамедлительно обязанностей ихъ по воинской квартирной повинности и имѣть неослабное наблюденіе, чтобы въ столь важномъ дѣлѣ не было допускаемо канцелярской промедлительной переписки и, въ случаѣ уклоненія отъ сего, принимать самыя рѣшительныя мѣры, предоставленныя въ этомъ отношеніи закономъ, не останавливаясь передъ привлеченіемъ къ отвѣтственности лицъ, по винѣ которыхъ происходитъ уклоненіе или задержка въ исполненіи законныхъ требованій войскъ".

Можно себѣ представить, какія „старанія" приложатъ, получивъ этотъ циркуляръ, губернскія начальства и какъ будутъ давать себя чувствовать „путы" въ видѣ воинскаго постоя! Выше намъ уже приходилось говорить о роли губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ въ дѣлѣ расквартированія войскъ и повторяться мы не будемъ, но для полноты картины и для характеристики бюрократическихъ нравовъ приведемъ здѣсь еще одинъ маленькій циркуляръ. Въ началѣ февраля въ „Рѣчи" напечатана была такая замѣтка: „Главнымъ штабомъ обращается вниманіе начальниковъ воинскихъ частей, управленій и заведеній, что предъявленіе гражданскимъ учрежденіямъ, вѣдающимъ расквартированіемъ войскъ въ губерніяхъ и областяхъ, а также общественнымъ управленіямъ требованій по квартирному довольствію, не согласованныхъ съ уставомъ о земскихъ повинностяхъ, ни въ какомъ случаѣ не можетъ имѣть мѣсто и, въ случаѣ нанесенія ущерба казнѣ или городамъ

такими требованіями, возмѣщеніе матеріальнаго убытка отъ сего будетъ возложено на лицъ, подписавшихъ неправильныя требованія".

Этотъ циркуляръ можно разсматривать какъ попытку сдержать воинскія части отъ предъявленія незаконныхъ, преувеличенныхъ требованій къ городамъ, но, увы, такихъ попытокъ было не мало и прежде и онѣ ровно ни къ чему не приводили. Существуетъ тысяча циркуляровъ и указовъ Сената и о томъ, что губернскіе распорядительные комитеты, предъявляли къ городамъ тѣ или иныя требованія, должны согласоваться съ закономъ и циркулярами, однако это отнюдь не спасало города отъ расходовъ, закономъ на нихъ не возложенныхъ.

Сказанное даетъ основаніе къ нѣкоторымъ выводамъ. Города и земства страдаютъ не только отъ недостатка средствъ, но и—чего не желаетъ признать предсѣдатель Совѣта Министровъ—отъ недостатка правъ. Результатомъ послѣдняго зачастую являются экономическія путы,—яркое подтвержденіе тому—существующая финансовая система, система мѣстнаго обложенія. Неудовлетворительностью правовыхъ нормъ объясняются и другія путы экономическаго характера—какъ напр. неурегулированность взаимоотношеній городовъ и земствъ. Наконецъ, зачастую экономическія путы становятся тяжелѣе, чѣмъ могли бы быть вслѣдствіе административнаго давленія, вслѣдствіе личнаго усмотрѣнія мѣстныхъ властей, не сообразующихся съ требованіями закона. Опять-таки это объясняется безправностью мѣстныхъ органовъ

самоуправленія, для которыхъ обязательны рѣшенія губернскихъ присутствій, — коллегіальныхъ бюрократическихъ присутствій, гдѣ, за крайне рѣдкими исключеніями, дѣла рѣшаетъ единолично губернаторъ или градоначальникъ.

Мы, однако, вовсе не хотимъ сказать, что при нормальныхъ условіяхъ, когда законность и закономѣрность будетъ всюду торжествовать и когда на города и земства не будетъ незаконно возлагаемо расходовъ, вызываемыхъ общегосударственными нуждами, — описанныя экономическія путы окажутся легкими и нечувствительными. Нѣтъ, тяжесть ихъ оттого ничуть не уменьшится, ибо расходы эти обнаруживаютъ стремленіе къ постоянному прогрессирующему росту.

Обсуждая здѣсь крылатое выраженіе премьеръ-министра, нельзя не подчеркнуть, что напрасно онъ игнорируетъ правовую сторону вопроса. Снимать экономическія путы нужно не путемъ введенія новыхъ налоговъ, предназначенныхъ на какія-либо спеціальныя потребности, а въ направленіи, указываемомъ гр. Витте, съ тою лишь разницей, что на ряду съ экономическими путами необходимо снимать и правовыя. Подъ послѣдними мы разумѣемъ не только освобожденіе городовъ и земствъ отъ излишней бюрократической опеки, но и улучшеніе системы мѣстнаго обложенія.

Къ сожалѣнію, за время премьерства П. А. Столыпина ни съ земствъ, ни съ городовъ ни тѣхъ, ни другихъ снято не было, а, напротивъ, наложены новыя, въ видѣ учрежденія сыскныхъ отдѣленій,

полицейскихъ должностей, разъѣздовъ на земскій счетъ стражниковъ и т. п. Совсѣмъ на-дняхъ—въ началѣ февраля—послѣдовало еще одно распоряженіе, котораго тоже нельзя не разсматривать какъ своего рода „экономическихъ путъ“. „Министерство внутреннихъ дѣлъ циркулярно обратилось къ губернаторамъ, начальникамъ областей и градоначальникамъ съ предложеніемъ разрѣшать городамъ заключеніе займовъ на мѣстныя нужды лишь при условіи выполненія работъ средствами отечественной промышленности и съ тѣмъ, чтобы только въ самыхъ крайнихъ случаяхъ заказы отдавались за границу, съ особаго притомъ, каждый разъ, разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ торговли и промышленности“ („Правит. Вѣстн.“ 4 февраля 1910 г.).

Въ цитированной рѣчи предсѣдатель Совѣта Министровъ говорилъ, что „мы стремимся упрочить законный и закономѣрный порядокъ“. Намъ хотѣлось бы знать: на основаніи какого закона изданъ этотъ циркуляръ, безусловно налагающій на города новыя экономическія путы?

---

Пусть читатели сами отвѣтятъ на вопросъ, чего городамъ и земствамъ недостаетъ больше: правъ или средствъ? Красивая же фраза объ экономическихъ путахъ, при всемъ желаніи вѣрить въ искренность ея, поставленная рядомъ съ обыденными фактами земской и городской жизни, невольно вызываетъ недоумѣніе...

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
ГОСУДАРСТВЕННАЯ БИБЛИОТЕКА ОБЛУНХУ